

ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.37 • n.1 • p. 001 - 575 • janeiro/abril 2021



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editor

Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel - Unilasalle-RJ/UCP

Editora Associada

Sabrina Moehlecke - UFRJ

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Daniela da Costa Britto Pereira Lima (UFG)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inês Aguerro (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Lúcia Maria de Assis (UFG)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretárias

Juliana Rodrigues de Oliveira Souza (UFF)
Renata Souza Araújo (UFF)

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (**RBPAE**) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.

Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE. Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - RBPAE**

<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/user>
<http://www.anpae.org.br/rbpae>
E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, MEC/INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
DIADORIM - Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras
DOAJ - Directory of Open Access Journals
DRJI - Directory of Research Journals Indexing (Maharashtra, India)
Edubase (SBU/UNICAMP)
LATINDEX - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Portal de Periódicos da Capes/MEC
Scielo Educ@ - Fundação Carlos Chagas-FCC, São Paulo/Brasil
Science Library Index - Meadow Springs, Mandurah State, Austrália
SUMÁRIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc do ano

A lista de pareceristas é publicada no último número de cada ano.

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Juliana Souza e Renata Araújo
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro, Simone Garrido Esteves Cabral, Mirna Juliana Santos Fonseca e Aline Javarini
Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Hellen Cristina Lopes de Carvalho

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATA-
LOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)**

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editor: Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel; Editora Associada: Sabrina Moehlecke – Goiânia: ANPAE, 2021 - v.37, n.1 (jan./abr. 2021).

Quadrimestral.

ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação.

Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF.

Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional. 3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II. MOCARZEL, Marcelo Siqueira Maia Vinagre. III. MOEHLECKE, Sabrina.

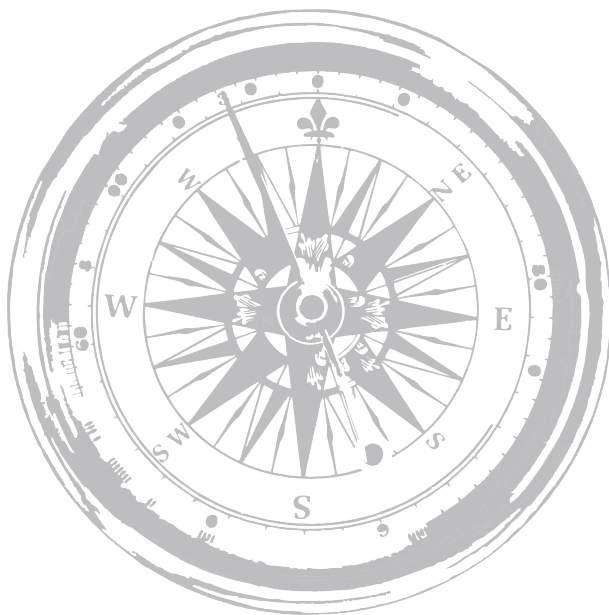
CDU – 37.014.5

ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.37 • n.1 • p. 001 - 575 • jan./abr. 2021



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



Associação Nacional de Política e Administração da Educação

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas públicas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reenviar o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal <http://www.anpae.org.br>, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

DIRETORIA

Presidente	Diretora de Pesquisa
Romualdo Luiz Portela de Oliveira	Daiva Gutierrez
Vice-Presidentes	Diretor de Intercâmbio Institucional
Itamar Mendes da Silva	Luiz Fernandes Dourado
Andréia Ferreira da Silva	Diretora de Cooperação Internacional
Carina Elisabeth Maciel	Márcia Ângela Aguiar
Elton Luiz Nardi	Diretora de Formação e Desenvolvimento
Ney Cristina Monteiro de Oliveira	Maria Vieira da Silva
Diretora Executiva	Diretora Financeira
Sandra Maria Zákia Lian de Sousa	Maria Angélica Pedra Minhoto
Diretor Secretário	Editores
Pedro Ganzeli	Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel
Diretora de Projetos Especiais	Sabrina Moehlecke
Adriana Aparecida Dragone Silveira	Conselho Fiscal
Diretora de Publicações	Maria Couto Cunha
Emília Peixoto Vieira	Erasto Fortes Mendonça
	Cleiton de Oliveira

SEÇÃO DE ESTADO - DIRETORES E VICE-DIRETORES / COORDENADORES E VICE-COORDENADORES DE ESTADO

Acre	Minas Gerais
Coordenador: Mark Clark Assen de Carvalho	Diretora: Maria Simone Ferraz Pereira
Vice-Coordenador: Pelegrino Santos Verçosa	Vice-diretor: Marcelo Soares Pereira da Silva
Alagoas	Pará
Diretor: Javan Sami Araújo Dos Santos	Diretor: Dinair Leal da Hora
Vice-Coordenador: Salatiel Braga Trajano Júnior	Vice-diretora: Fabrício Aarão Freire Carvalho
Amapá	Paraíba
Diretor: André Rodrigues Guimarães	Diretor: Wilson Honorato Aragão
Vice-diretora: Antonia Costa Andrade	Vice-diretora: Ângela Cristina Alves Albino
Amazonas	Paraná
Coordenadora: Angela Maria Gonçalves De Oliveira	Diretora: Simone de Fátima Flach
Vice-Coordenadora: Neylaine Aracelli De Almeida Pimenta	Vice-diretora: Michelle Fernandes Lima
Bahia	Pernambuco
Diretora: Gabriela Sousa Rêgo Pimentel	Diretora: Ana Lúcia Borba de Arruda
Vice-diretora: Christiane Andrade Regis Tavares	Vice-diretora: Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches
Ceará	Piauí
Coordenadora: Jeannette Filomeno Pouchain Ramos	Coordenadora: Samara de Oliveira Silva
Vice-coordenadora: Clarice Zientarski	Vice-coordenadora: Maria Do Socorro Soares
Distrito Federal	Rio de Janeiro
Diretora: Natália de Souza Duarte	Diretora: Daniela Patti do Amaral
Vice-diretora: Adriana Almeida Sales de Melo	Vice-diretora: Janaina Specht da Silva Menezes
Espírito Santo	Rio Grande do Norte
Diretor: Itamar Mendes da Silva	Diretora: Rute Regis de Oliveira da Silva
Vice-diretora: Rosenerly Pimentel do Nascimento	Vice-diretora: Luciane Terra dos Santos Garcia
Goias	Rio Grande do Sul
Diretor: Romilson Martins Siqueira	Diretor: Juca Pirama Camargo Gil
Vice-diretora: Marclene Pelegrine Gomes	Vice-diretora: Elena Maria Billig Mello
Maranhão	Santa Catarina
Coordenador: Severino Vilar de Albuquerque	Diretora: Marilda Pasqual Schneider
Vice-coordenadora: Maria Jose Pires Barros Cardozo	Vice-diretor: Marcos Edgar Bassi
Mato Grosso	São Paulo
Diretora: Marilda de Oliveira Costa	Diretora: Teise de Oliveira Guaranha Garcia
Vice-diretora: Nádia Cuiabano Kunze	Vice-diretor: Celso Luiz Aparecido Conti
Mato Grosso do Sul	Tocantins
Diretora: Nadia Bigarella	Diretora: Rosilene Lagares
Vice-Diretora: Vilma Miranda de Brito	Vice-diretora: Mônica Aparecida da Rocha

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

Educação, ciência, saúde e vida

MARCELO MOCARZEL E SABRINA MOEHLECKE

10

ARTIGOS

Mudanças ocorridas nos resultados da avaliação externa de escola com a
transição de escolas não agrupadas para agrupamentos de escolas:
o caso de duas organizações escolares

Changes in the results of the school external evaluation with the transition from unbundled schools to school clusters: the case of two school organizations

Cambios en los resultados de la evaluación escolar externa con la transición de escuelas desagrupadas a grupos escolares: el caso de dos organizaciones escolares

PASCOAL ALBUQUERQUE, ANTÔNIO GOMES FERREIRA E CARLOS BARREIRA

20

Pressupostos políticos e teóricos do curso de
formação “Melhor gestão, melhor ensino” da SEE/SP (2013-2017)

Political and theoretical assumptions on the training course ‘better management, better teaching’, of the São Paulo State Department of Education (2013-2017)

Supuestos políticos y teóricos del curso de formación “mejor gestión, mejor enseñanza” de la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo (2013-2017)

LUIS FERNANDO FERREIRA PINTO E REGIS HENRIQUE DOS REIS SILVA

42

Gestão democrática da educação: o que revelam os
dados do projeto da rede estadual paulista?

Democratic management of education: what do the data of the São Paulo state network project reveal?

Gestión democrática de la educación: ¿qué revelan los datos del proyecto de la red estatal de São Paulo?

RICARDO ALEXANDRE MARANGONI E ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

63

Valorização do professor da educação básica e as metas do PNE:
um estudo do caso de Piraquara/PR

Basic education teachers' appreciation and the pne goals: a case study from Piraquara/PR

Valoración del profesor de educación básica y los objetivos del pne: un estudio de caso de Piraquara/ PR

DANIELE MEIRA CORDEIRO E ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

87

Desigualdades no interior da escola: a formação da turma dos repetentes

Inequalities inside the school: the formation of the repeating students classroom

Desigualdades en el interior de la escuela: la formación de la clase de repitentes

FREDERICO ALVES ALMEIDA E FLAVIA PEREIRA XAVIER

109

Universidades estaduais paulistas e políticas de formação docente: confrontos e tensões no início da década de 2010	132
Paulist state universities and teacher training policies: confrontations and tensions in the early 2010s <i>Universidades estatales paulistas y políticas de formación docente: enfrentamientos y tensiones en el inicio de la década de 2010</i>	
ADOLFO-IGNACIO CALDERÓN E REGILSON MACIEL BORGES	
Uma análise dos resultados dos diferentes tipos de escolas públicas no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace)	158
An analysis of the results of different types of public schools in the Permanent Evaluation System for Basic Education in Ceará (Spaace) <i>Un análisis de los resultados de diferentes tipos de escuelas públicas en el Sistema de Evaluación Permanente de Educación Básica en Ceará (Spaace)</i>	
JOÃO BATISTA DA SILVA, PATRÍCIA FÉLIX DUARTE, ALINE DE OLIVEIRA REBOUÇAS E ELOISA MAIA VIDAL	
Para além do relatório: experiências de escrita no estágio em ensino de química	183
In addition to the report: writing experiences in the chemistry teaching internship <i>Más allá del informe: experiencias de escritura en la etapa de enseñanza de química</i>	
FRANKLIN KAIC DUTRA-PEREIRA, MICHELE MARCELO SILVA BORTOLAI E RAFAELA DOS SANTOS LIMA	
Reverberações do PNAIC na formação docente da alfabetizadora	207
PNAIC reverberations in the literacy teaching training <i>Reverberaciones del PNAIC en la formación del docente de alfabetización</i>	
MARIA APARECIDA LAPA DE AGUIAR	
Gestão democrática escolar à luz das ideias de Michel de Certeau	225
School democratic management according to the ideas of Michel de Certeau <i>Gestión democrática escolar a la luz de las ideas de Michel de Certeau</i>	
BENEDITO JOSÉ DE QUEIROZ E ARILENE MARIA SOARES DE MEDEIROS	
A construção do problema na pesquisa sobre política educacional: contribuições para o debate	243
The construction of the problem in researches on educational policy: contributions to the debate <i>La construcción del problema en la investigación sobre política educativa: contribuciones al debate</i>	
ALCIVAM PAULO DE OLIVEIRA E ROSILDA ARRUDA FERREIRA	
Mapeamento de dimensões socioeconômicas para o desenvolvimento da educação a distância: uma visão a partir de municípios mineiros	266
Mapping of socioeconomic dimensions for the development of distance education: a vision from mining municipalities <i>Mapeo de dimensiones socioeconómicas para el desarrollo de la educación a distancia: una visión desde los municipios mineros</i>	
ROBERTA DE CÁSSIA MACEDO, DANIELA VIEGAS DA COSTA NASCIMENTO E IARA VAZ VIEIRA DE SOUSA	

A formação de competências socioemocionais na Política Nacional de Alfabetização: uma análise crítica	288
The formation of socioemotional competences in the national literacy policy: a critical analysis	
<i>La formación de competencias socioemocionales en la política nacional de alfabetización: un análisis crítico</i>	
JANE RIGOLDI DOS SANTOS, JULIANA PIOVESAN VIEIRA E MARLI DELMONICO DE ARAUJO FUTATA	
O princípio da autonomia na universidade brasileira: sentidos em disputa	307
The autonomy principle in the brazilian university: meanings in dispute	
<i>El principio de la autonomía en la universidad brasileña: significados en disputa</i>	
JOVILES VITÓRIO TREVISOL, RICARDO GARMUS	
O Ideb e seus efeitos na organização do trabalho escolar	327
Ideb results and its effects on the organization of school work	
<i>El Ideb y sus efectos en la organización del trabajo pedagógico</i>	
LEONICE MATILDE RICHTER E MARIA VIEIRA SILVA	
Disputa pelo fundo público no financiamento da educação especial: correlações de forças entre o público e o privado	351
Dispute for the public fund in the financing of special education: correlations of forces between the public and the private	
<i>Disputa por el fondo público en la financiación de la educación especial: correlaciones de las fuerzas entre el público y el privado</i>	
MARILEIDE GONÇALVES FRANÇA E ROSÂNGELA GAVIOLI PRIETO	
Elaboração de um instrumento para avaliar motivos que podem levar à evasão na educação superior em enfermagem: um estudo metodológico	373
Elaboration of an instrument to evaluate reasons for a possible dropout in graduation degree nursing courses: a methodological study	
<i>Elaboración de un instrumento para evaluar los motivos que pueden llevar a la deserción en la educación superior en enfermería: un estudio metodológico</i>	
LARISSA MERINO DE MATTOS, EDISON LUIZ DEVOS BARLEM, SIMONÍ SARAIVA BORDIGNON, JAMILA GERI TOMASCHEWSKI-BARLEM, JANAÍNA SENA CASTANHEIRA E SABRINA SANTOS DA ROCHA	
Política de cotas: uma democratização ao acesso para cursos de graduação na Universidade Federal de Viçosa	394
Quota Policy: A democratization of access to undergraduate courses at the Federal University of Viçosa	
<i>Política de cuotas: em democratización del acceso a los cursos de graduación en la Universidad Federal de Viçosa</i>	
YKARU GOMES WAGNER, LEONARDO CHAVES BORGES CARDOSO E CRISTIANA TRISTÃO RODRIGUES	
Formação de professores da educação básica: um estudo de caso do Parfor	417
Basic education teacher training: a case study of Parfor	
<i>Formación de docentes de educación básica: un estudio de caso de Parfor</i>	
SOFIA DE BRITO FERREIRA E CAIO CORDEIRO DE RESENDE	

Educação no contexto amazônico: capacidades, relações intraorganizacionais e os reflexos na gestão educacional **447**

Education in the Amazon Context: Capacities, Organization and Reflexes in Educational Management

Educación en el Contexto Amazónico: Capacidades, Organización y los Reflejos en la Gestión Educativa

LUCAS PEREIRA DA SILVA, RITIELE DE JESUS RODRIGUES, CARLA RAIANA SILVA PAULA, RAYKELE SENA RIBEIRO, MARCO AURÉLIO DOS SANTOS E LÉO CÉSAR PARENTE DE ALMEIDA

Nova Gestão Pública e Gestão Democrática da Escola: as experiências da primeira fase de implementação do Programa Ensino Médio Inovador **466**

New Public Management and Democratic Management of the School: the experiences of the first phase of implementation of the Innovative High School Program

Nueva Gestión Pública y Gestión Democrática de la Escuela: las experiencias de la primera fase de implementación del Programa Educación Secundaria Innovadora

CLECÍ KÖRBES E MONICA RIBEIRO DA SILVA

Liberdade de ensino ou escolha da família? Velho dilema, nova roupagem **486**

Freedom of teaching or family choice? Old dilemma, new clothes

¿Libertad de enseñanza o elección familiar? Viejo dilema, nuevo traje

VIVIANE MERLIM MORAES

Militarização das escolas públicas do Distrito Federal: uma análise sobre a violência **506**

Militarization of public schools in the Federal District: an analysis of violence

Militarización de escuelas públicas en Distrito Federal: un análisis de la violencia

MARIANA TEIXEIRA DOS SANTOS, THIAGO DE FARIA E SILVA

Fiscalização do cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná **525**

Inspection of compliance of Goal 1 of the National Education Plan by the Paraná Court of Accounts

Fiscalización del cumplimiento del "Objetivo 1" del Plan Nacional de Educación (2014-2024) por el Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE-PR)

KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT E ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA

Tese por compêndio de doutorado em ciências sociais e educação: vantagens, riscos e propostas **547**

Thesis by compendium in doctoral programs in social sciences and education: Advantages, risks and proposals

Tesis por compendio en doctorados en ciencias sociales y educación: Ventajas, riesgos y propuestas

RENATO GAZMURI STEIN, ALEJANDRA FALABELLA AMBROSIO E TAMARA CANESSA AGUILAR

SEÇÃO ESPECIAL

Luiz de Sousa Junior, Presente! **561**
ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA

Resenha do Livro “No meio da travessia: breves narrativas sobre gestão municipal da educação”, de Luiz de Sousa Junior **563**

EDINEIDE JEZINI E GIOVANNA CRISTINA JANUÁRIO ALVES

Educação, ciência, saúde e vida**MARCELO MOCARZEL
SABRINA MOEHLECKE**

O momento que estamos atravessando é extremamente delicado. Antes dos debates educacionais, a discussão sobre a importância da preservação das vidas passou a ser pauta dos debates, algo que deveria ser incontestável. O Brasil coleciona recordes vergonhosos na Pandemia do Covid-19, sendo atualmente o país com maior letalidade diária.

A falta de gestão e articulação entre os entes federados, de compromisso com a vida acima de disputas políticas, de investimento em ciência e políticas de saúde, especialmente o planejamento para aquisição de vacinas e insumos de produção fazem com que sejamos um laboratório do que não se deve fazer em uma Pandemia. Como Boaventura de Sousa Santos (2020) alertou, estamos aprendendo, do modo mais duro, com a cruel pedagogia do vírus.

As reverberações da gestão trágica do governo federal e de outros agentes públicos tem desdobramentos muitos, inclusive na área da educação. A falta de uma política integrada faz com que estudantes estejam alijados do processo educativo formal ou se expondo a aulas presenciais sem a devida segurança, risco eminente também aos profissionais da educação e demais componentes das comunidades escolares.

Nesse bojo, surgem iniciativas catastróficas de deslegitimação da escola e dos profissionais da educação, com pautas como ensino domiciliar sem qualquer sentido neste momento, como educação domiciliar, ferindo princípios conquistados com Constituição Federal de 1988, como o direito à educação, a gestão democrática e garantia de formação dos professores.

Assim, em meio a tantas perdas e ataques, algumas fortemente sentidas no seio da própria Associação Brasileira de Política e Administração da Educação, seguimos fazendo ciência e divulgando o conhecimento produzido no Brasil e no mundo sobre política e administração da educação, esperançosos de que teremos dias melhores em um futuro não tão distante.

O primeiro artigo deste número, de autoria de Pascoal Albuquerque, Antônio Gomes Ferreira e Carlos Barreira chama-se “Mudanças ocorridas nos resultados da avaliação externa de escola com a transição de escolas não agrupadas para agrupamentos de escolas: o caso de duas organizações escolares”. Os

investigadores analisam, no caso português, os resultados de alunos que passam de escolas não agrupadas para agrupadas aferidos em avaliações externas, indicando que esta transição não impactou negativamente os resultados analisados.

Em seguida, Luis Fernando Ferreira Pinto e Regis Henrique dos Reis Silva discutem o curso de formação “Melhor gestão, melhor ensino”, oferecido pela Secretaria de Estado de Educação de São Paulo entre os anos de 2013 e 2017. A partir do referencial teórico-metodológico da pedagogia histórico-crítica, o artigo “Pressupostos políticos e teóricos do curso de formação “Melhor gestão, melhor ensino” da SEE/SP (2013-2017)” aponta que o programa tem forte influência da mundialização da cultura do capital e da “Pedagogia do Aprender a Aprender”.

Ainda analisando as políticas do estado de São Paulo, em “Gestão democrática da educação: o que revelam os dados do projeto da rede estadual paulista?”, Ricardo Alexandre Marangoni e Ângelo Ricardo de Souza analisam, a partir de representações de discentes, docentes, gestores, servidores, pais ou responsáveis se um projeto implementado entre 2016 e 2017 contribuindo (ou não) para o processo de democratização da gestão das escolas públicas da rede estadual de ensino. As conclusões apontam para a necessidade de se questionar as condições concretas e objetivas por meio das quais a gestão democrática (não) se realiza.

As autoras Daniele Meira Cordeiro e Andréa Barbosa Gouveia apresentam o artigo “Valorização do professor da educação básica e as metas do PNE: um estudo do caso de Piraquara/PR”. Nele, problematizam as condições de valorização dos professores, a partir das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e do Plano Municipal de Educação (PME), em um município com baixo desenvolvimento econômico e alta dependência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mas que apresenta um Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) estruturado. Como resultados, verificaram-se avanços e impasses na formulação do PME e na valorização dos professores.

No estudo “Desigualdades no interior da escola: a formação da turma dos repetentes”, Frederico Alves Almeida e Flavia Pereira Xavier analisaram o processo de formação de turmas em escolas de ensino fundamental, com dados coletados pela Prova Brasil e Censo Escolar de escolas municipais de Contagem-MG, considerando sexo, cor, nível socioeconômico, desempenho em Matemática e repetência. Os resultados demonstraram que alunos já retidos, com baixo nível socioeconômico e desempenho insuficiente estavam concentrados em salas específicas, e que o agrupamento dos estudantes por tais características foi uma decisão da escola, ainda que pesquisas demonstrem as desvantagens dessa forma de organização.

Na sequência, Adolfo-Ignacio Calderón e Regilson Maciel Borges assinam o artigo “Universidades estaduais paulistas e políticas de formação docente: confrontos e tensões no início da década de 2010”. Nele, abordam o confronto entre o governo do estado de São Paulo e as três universidades paulistas em torno da formação de professores, em nível superior, em decorrência da deliberação nº 111/2012, que as obrigou a adotarem, nas matrizes curriculares, uma dimensão mais prática e menos teórica. Segundo os autores, os resultados mostraram um cenário altamente polarizado, uma comunidade epistêmica com matizes corporativistas e a relativização da autonomia universitária.

João Batista da Silva, Patrícia Félix Duarte, Aline de Oliveira Rebouças e Eloisa Maia Vidal são autores do artigo “Uma análise dos resultados dos diferentes tipos de escolas públicas no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace)”, em que foram analisados os resultados de desempenho de alunos da 3ª série de 155 escolas públicas de ensino médio da cidade de Fortaleza, obtidos no sistema estadual de avaliação de larga escala do Ceará, em 2019. As escolas foram organizadas em três clusters, e os dados foram tratados com uso de estatística descritiva. Os resultados mostram que as escolas que obtiveram melhor desempenho possuem carga horária diária, infraestrutura e outras variáveis extra e intraescolares diferenciadas, o que pode influir na proficiência dos estudantes.

No texto “Para além do relatório: experiências de escrita no estágio em ensino de Química”, Franklin Kaic Dutra-Pereira, Michele Marcelo Silva Bortolai e Rafaela dos Santos Lima debatem sobre a importância da escrita e da elaboração de documentos pedagógicos nos Estágios Supervisionados em Ensino de Química de uma universidade do interior da Paraíba. Os autores concluíram que o ato de escrever e registrar proporcionou o reconhecimento de nuances da formação de professores de Química, assim como permitiu entender a necessidade de uma formação que desenvolva as habilidades de escrita como um processo de construção permanente.

A pesquisadora Maria Aparecida Lapa de Aguiar é autora do artigo “Reverberações do PNAIC na formação docente da alfabetizadora”. O trabalho apresenta reflexões sobre a formação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e ancora-se em três questões: quais são os impactos de uma formação que abrange o território nacional, com suas peculiaridades? Como essa formação se materializa na realidade de cada escola? Qual é a concepção de alfabetização defendida nesse processo complexo e difuso? Como resultado, a autora destaca a defesa do direito à formação continuada, que se constitui como tempo/espço de tomada de consciência sobre o fazer pedagógico e sobre a compreensão do papel da escola como potencializadora da formação humana integral.

Em “Gestão democrática escolar à luz das ideias de Michel de Certeau”, Benedito José de Queiroz e Arilene Maria Soares de Medeiros analisam como se materializa a gestão democrática no cotidiano de duas escolas públicas estaduais na cidade de Frutuoso Gomes-RN, à luz do aporte teórico de Michel de Certeau. Como resultados, os autores indicam que as práticas cotidianas revelam a verticalidade das relações e pouca participação nas deliberações tomadas nas escolas e que os embates nos processos de participação e decisão coletiva parecem assustar os sujeitos que praticam e articulam a gestão escolar.

Alcivam Paulo de Oliveira e Rosilda Arruda Ferreira trazem o texto “A construção do problema na pesquisa sobre política educacional: contribuições para o debate”. Nele, partem dos debates sobre a fundamentação epistemológica da análise das políticas educacionais, identificando a necessidade de se propor caminhos que auxiliem na construção do problema da pesquisa. Como resultados desse diálogo, apresentam uma proposta de construção do problema da pesquisa em políticas educacionais.

No artigo “Mapeamento de dimensões socioeconômicas para o desenvolvimento da educação a distância: uma visão a partir de municípios mineiros”, Roberta de Cássia Macedo, Daniela Viegas da Costa Nascimento e Iara Vaz Vieira de Sousa trazem uma pesquisa exploratório-descritiva, conduzida sob base documental em municípios de Minas Gerais, divididos nos 17 territórios de desenvolvimento, com recorte amostral de 30 a 100 mil habitantes, nos anos de 2016 a 2018. O objetivo foi analisar as dimensões socioeconômicas para o desenvolvimento da educação a distância e as variáveis e os dados foram colhidos a partir do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Os resultados demonstram que há territórios em situação de maior vulnerabilidade, enquanto outros apresentam resultados propensos à educação a distância.

O debate sobre competência socioemocionais na educação tem se intensificado e Jane Rigoldi dos Santos, Juliana Piovesan Vieira e Marli Delmonico e Araujo Futata trazem isso em “A formação de competências socioemocionais na Política Nacional de Alfabetização: uma análise crítica”. A partir da inclusão da formação socioemocional na Política Nacional de Alfabetização (PNA), expressa no decreto nº 9.765/2019, e sua vinculação com as propostas do Instituto Ayrton Senna (IAS). Buscou-se apresentar a concepção de alfabetização difundida pelo IAS e como esta representa a manutenção da precarização do processo de alfabetização no Brasil, ao trazer elementos secundários do processo de ensino e aprendizagem, como primários, neutralizando e dissolvendo a função da escola pública. Os resultados mostram que está em curso um processo de reconfiguração

do que entendemos ser alfabetização, direcionado pelo IAS, para o qual alfabetizar é mais do que ler e escrever textos, mas deter capacidades de leitura e regulação de emoções, pontuada como competência socioemocional, que deve ser refutado.

O princípio da autonomia tem estado no centro das discussões desde a criação das primeiras universidades. Os tensionamentos têm sido motivados, em geral, pelas disputas presentes no interior da sociedade e do Estado. Joviles Vitorio Trevisol e Ricardo Garmus assinam o texto “O princípio da autonomia na universidade brasileira: sentidos em disputa”, cujo objetivo foi apresentar os resultados de um estudo sobre a autonomia na tradição universitária brasileira. Segundo os autores, a pesquisa evidenciou, entre outros aspectos, uma estreita correlação entre democracia e autonomia.

O texto “O Ideb e seus efeitos na organização do trabalho escolar”, de Leonice Matilde Richter, analisa os efeitos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica na organização do trabalho pedagógico de 29 escolas estaduais mineiras. Os resultados evidenciam que os índices incitam as escolas a produzirem estratégias pedagógicas e gestoriais para garantir ou melhorar o desempenho, ainda que possam ser observadas diferenças nos efeitos de acordo com as metas e os resultados alcançados pelas escolas envolvidas na pesquisa.

Marileide Gonçalves França e Rosângela Gavioli Prieto apresentam a pesquisa “Disputa pelo fundo público no financiamento da educação especial: correlações de forças entre o público e o privado”. Nele, as autoras trazem os argumentos das instituições privadas de educação especial na disputa pelo fundo público no âmbito do Estado. Para tanto, é realizada análise documental do projeto de lei nº 69. Os resultados apontam que o conteúdo desse projeto desvela argumentos subsidiários à proposta de um modelo de financiamento público, que se concretiza a partir de uma nova forma de relação entre o poder público e tais instituições, em especial as filantrópicas, sob a égide da terceirização dos serviços destinados ao alunado elegível para atendimento pela educação especial.

Em “Elaboração de um instrumento para avaliar motivos que podem levar à evasão na educação superior em enfermagem: um estudo metodológico”, os autores Larissa Merino de Mattos, Edison Luiz Devos Barlem, Simoní Saraiva Bordignon, Jamila Geri Tomaszewski-Barlem, Janaína Sena Castanheira e Sabrina Santos da Rocha elaboraram um instrumento para avaliar os motivos que podem levar à evasão nos cursos de graduação em enfermagem, com participação de 182 estudantes de uma universidade pública. A coleta de dados ocorreu em agosto de 2018 e a análise deu-se a partir de estatística descritiva, tendo como resultado a elaboração de um instrumento composto de 24 questões, cujos fatores foram relacionados ao curso; universidade; professores e colegas; pessoais e/ou sociais; familiares; e referentes à profissão.

No estudo “Política de cotas: uma democratização ao acesso para cursos de graduação na Universidade Federal de Viçosa”, Ykaru Gomes Wagner, Leonardo Chaves Borges Cardoso e Cristiana Tristão Rodrigues analisam a política de cotas implementada pela Lei nº 12.711/2012 nos cursos de graduação da Universidade Federal de Viçosa, comparando a incidência dos candidatos cotistas aprovados na primeira chamada do Sistema de Seleção Unificada (SiSU) e a incidência desses indivíduos em uma simulação sem o sistema de cotas. A comparação foi auxiliada por meio da estatística qui-quadrado e pelo modelo Logit interpretado pelas razões de chances (Odds Ration). Os resultados mostram que na ausência da política, a incidência de alunos egressos do ensino médio público se reduziria expressivamente.

Sofia de Brito Ferreira e Caio Cordeiro de Resende analisam os resultados de uma pesquisa qualitativa de avaliação do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). O texto “Formação de professores da educação básica: um estudo de caso do Parfor” apresenta uma pesquisa com 1.225 professores egressos do programa. Os resultados apontam para a necessidade de melhora do processo seletivo para o Parfor, tendo em vista o grande número de professores que atualmente frequentam cursos fora de sua área de atuação. Além disso, mostram que o baixo envolvimento das secretarias de educação tem causado dificuldades aos professores beneficiados pelo programa.

O estudo “Educação no contexto amazônico: capacidades, relações intraorganizacionais e os reflexos na gestão educacional”, de autoria de Lucas Pereira da Silva, Ritiele de Jesus Rodrigues, Carla Raiana Silva Paula, Raykele Sena Ribeiro, Marco Aurélio dos Santos e Léo César Parente de Almeida analisa as relações de uma organização pública do contexto amazônico, a partir de entrevistas com diferentes atores. Os resultados mostraram que o capital humano, as crenças, o relacionamento, o designer organizacional, entre outros impactam na coordenação e no desempenho das ações organizacionais. Constata-se que, para mitigar os fatores negativos, são necessárias mudanças no sistema de coordenação, no delineamento organizacional, na estrutura de autoridade, de responsabilidade e de especialização dos atores internos.

Cleci Körbes e Monica Ribeiro da Silva trazem, em “Nova Gestão Pública e Gestão Democrática da Escola: as experiências da primeira fase de implementação do Programa Ensino Médio Inovador”, as implicações das abordagens de gestão democrática e de gestão gerencial na implementação do Programa em sua primeira fase. Os dados foram obtidos por meio de questionário aplicado em 2006 escolas e o estudo evidenciou que as experiências mais próximas das intenções do Programa estiveram associadas a vivências participativas. Detectou

que o principal entrave à formação integral foi a adoção de práticas inspiradas na abordagem de gestão gerencial focadas na padronização, na adaptação e no controle.

O artigo “Liberdade de ensino ou escolha da família? Velho dilema, nova roupagem”, de Viviane Merlim Moraes, baseia-se no conceito de educação como direito público subjetivo, da Constituição Federal de 1988 ao Brasil de 2020. As constatações apresentam a tramitação de projetos de lei, como os que visam à Escola Sem Partido e à possibilidade de educação domiciliar – *homeschooling* – como ataques ao direito educacional e à liberdade de ensino, pondo em risco a existência da educação pública como garantia de um país democrático.

Em “Militarização das escolas públicas do Distrito Federal: uma análise sobre a violência”, Mariana Teixeira dos Santos e Thiago de Faria e Silva analisam o Projeto Piloto Escola de Gestão Compartilhada, que alterou quatro escolas públicas para colégios da Polícia Militar do Distrito Federal, no ano de 2019. A pesquisa estrutura-se em um estudo de caso do Colégio da Polícia Militar do Distrito Federal CED 308 do Recanto das Emas, e incita o debate sobre a violência escolar e a militarização das escolas públicas.

O artigo “Fiscalização do cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná”, de Kátia Cristina Sommer Schmidt e Adriana Aparecida Dragone Silveira objetiva analisar a ação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) na fiscalização da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, que trata da ampliação do atendimento na educação infantil. Os resultados da pesquisa indicam que tal fiscalização se caracteriza como uma atuação recente, que vai além da preocupação com a execução e a lisura orçamentária, ampliando o campo de atuação do TC, pois se atenta para implementação da política educacional.

Renato Gazmuri Stein analisa as vantagens e os riscos da implementação de Teses por Compêndio de Publicações (TCP) em programas de doutorado em ciências sociais e de educação. Em “Tese por compêndio de doutorado em ciências sociais e educação: vantagens, riscos e propostas”, foram comparados os requisitos e características de 13 programas de doutorado chilenos e internacionais, e foram realizadas quatro entrevistas em profundidade com alunos que fizeram ou estão fazendo suas teses neste formato. Como resultados, são apresnetadas propostas ou critérios s serem considerados na implementação da opção TCP, com o propósito de salvaguardar a qualidade, pertinência e diversidade dos processos de formação dos estudantes.

Finalizamos este número com uma homenagem a um saudoso anpaeano, o professor Luiz de Sousa Junior, professor da Universidade Federal da Paraíba, recentemente falecido em decorrência do COVID-19. Trazemos as palavras do presidente da ANPAE, Romualdo Portela de Oliveira, que foi seu orientador de doutorado na USP e amigo, e uma resenha de um dos seus livros, “No meio da travessia: breves narrativas sobre gestão municipal da educação”, em que narra sua passagem como secretário municipal de educação de João Pessoa, realizada por suas amigas companheiras de universidade, professoras Edineide Jezini e Giovanna Cristina Januário Alves. Boa leitura!

REFERÊNCIA

SANTOS, B. S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

Artigos





Mudanças ocorridas nos resultados da avaliação externa de escola com a transição de escolas não agrupadas para agrupamentos de escolas: o caso de duas organizações escolares

Changes in the results of the school external evaluation with the transition from unbundled schools to school clusters: the case of two school organizations
Cambios en los resultados de la evaluación escolar externa con la transición de escuelas desagrupadas a grupos escolares: el caso de dos organizaciones escolares

PASCOAL ALBUQUERQUE

<http://orcid.org/0000-0001-7805-2925>

Universidade de Coimbra

Faculdade de Psicologia e de Ciências

Departamento de Ciências da Educação

Coimbra, Portugal

ANTÓNIO GOMES FERREIRA

<http://orcid.org/0000-0002-3281-6819>

Universidade de Coimbra

Faculdade de Psicologia e de Ciências

Departamento de Ciências da Educação

Coimbra, Portugal

CARLOS BARREIRA

<http://orcid.org/0000-0001-6137-2842>

Universidade de Coimbra

Faculdade de Psicologia e de Ciências

Departamento de Ciências da Educação

Coimbra, Portugal

Resumo: Visou-se investigar a influência da transição para agrupamentos de escolas nos resultados da Avaliação Externa de Escola (AEE) de duas organizações escolares situadas geograficamente bem próximas. Considerando os dois ciclos de AEE já finalizados em Portugal (2006-2011 e 2011-2017), efetuou-se uma análise documental (4 relatórios de AEE e 1 contraditório). Os resultados obtidos revelam, entre outros, uma melhoria da classificação no domínio “Resultados”. A passagem para agrupamento de escolas não influenciou negativamente as classificações obtidas por cada organização escolar.

Palavras-chave: Agrupamentos de escolas. Ciclos de avaliação externa. Resultados da avaliação externa de escolas.

Abstract: *The aim was to investigate the influence of the transition to school clusters on the results of the AEE (Portuguese acronym for Schools External Evaluation) of two school organizations located in close geographical proximity. Considering the two AEE cycles already completed in Portugal (2006-2011 and 2011-2017), a documental analysis was carried out (4 AEE reports and 1 contradictory). The results reveal, among others, an improvement in the classification in the “Results” domain. The move to school clusters did not negatively influence the classifications obtained by each school organization.*

Keywords: *School clusters. External evaluation cycles. Schools external evaluation results.*

Resumen: *El objetivo fue investigar la influencia de la transición a las agrupaciones escolares en los resultados de la AEE (sigla en portugués de Evaluación Externa de Escuelas) de dos organizaciones escolares situadas en estrecha proximidad geográfica. Teniendo en cuenta los dos ciclos de la AEE ya completados en Portugal (2006-2011 y 2011-2017), se realizó un análisis documental (4 informes de la AEE y 1 contradictorio). Los resultados obtenidos revelan, entre otras cosas, una mejora en la clasificación en el dominio de los “Resultados”. El paso a las agrupaciones escolares no influyó negativamente en las calificaciones obtenidas por cada organización escolar.*

Palabras clave: *Grupos escolares. Ciclos de evaluación externa. Resultados de la evaluación externa de las escuelas.*

INTRODUÇÃO

Nos EUA, na segunda metade dos anos sessenta e nos anos setenta, do século XX, o relatório intitulado *Equality of Educational Opportunity* (COLEMAN et al., 1966), que ficou também conhecido por *Coleman Report*, gerou grande interesse e investigação subsequente. Segundo Teddlie e Stringfield (2007), o resultado principal do *Coleman Report* levou posteriormente ao desenvolvimento da investigação sobre escolas eficazes e da investigação sobre os efeitos da escola. Previamente ao *Coleman Report* ocorreram estudos ou programas de melhoria, centrados no desenvolvimento curricular. Um exemplo foi a realização, nos anos 30, de um estudo em larga escala, o *The Eight-Year Study* (TEDDLIE e STRINGFIELD, 2007). Outro exemplo foram os programas de melhoria, efetuados nos finais década de 50 e nos anos 60, no Reino Unido e sobretudo nos EUA, em relação aos currículos (STUFFLEBEAM e SHINKFIELD, 1985/1993; TEDDLIE e STRINGFIELD, 2007). No entanto, foi a determinação dos fatores de eficácia que posteriormente levou à execução de muitas iniciativas ou programas de melhoria que os procuraram aplicar nas escolas (CREEMERS; STOLL; REEZIGT e ESI TEAM, 2007; Lima, 2008).

Assim, em nível mundial, da investigação sobre a eficácia da escola que, ao longo de décadas de estudos, foi identificando os fatores que contribuem para uma maior eficácia escolar (MORTIMORE et al. 1988; TEDDLIE e STRINGFIELD, 1993), passou-se a políticas e programas de melhoria que procuraram implementar

na escola essas descobertas (UNICEF, 2004; ÁVALOS, 2007; TAYLOR, 2007), evoluindo-se gradualmente para a investigação sobre a melhoria eficaz da escola (REEZIGT e CREEMERS, 2005; CREEMERS, 2007; FENG, 2007).

O movimento de reestruturação da escola, iniciado no final dos anos 80, início dos anos 90, do século XX, assinalou uma mudança da equidade para a eficiência (TEDDLIE e STRINGFIELD, 2007). A descentralização do controlo das escolas, o ensino interdisciplinar, a liderança transformacional, o envolvimento dos pais e a *accountability*, entre outros, passaram a estar associados a esta reestruturação (TEDDLIE e STRINGFIELD, 2007).

Na França, no início dos anos oitenta, foram identificadas *Zones d'Éducation Prioritaire* (ZEP – zonas de educação prioritária), onde as elevadas taxas de insucesso e abandono escolar eram explicadas, semelhantemente ao ocorrido em Inglaterra, por “baixo sucesso escolar, categoria sócio-profissional do chefe de família, desemprego, dimensão da família, proporção de alunos de ascendência estrangeira, entre outros” (LIMA, 2008, p. 280). A criação das *Réseaux d'Éducation Prioritaire* (REP – redes de educação prioritária) veio relançar, no final dos anos 90, a constituição de novas ZEP (LIMA, 2008). A partir de 2000, para incentivar a criação de parcerias entre as REP e universidades, empresas, associações, entre outras, “foram constituídos os ‘pólos de excelência escolar’” (LIMA, 2008, p. 282). As experiências inglesa e francesa determinaram que, em Portugal, se desenvolvessem políticas no mesmo sentido. Assim, em 1996, foram criados os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), constituídos, por proposta voluntária das escolas, por agrupamentos de escolas localizadas numa mesma área geográfica, beneficiando de apoios, para a implementação de “uma estratégia comum de melhoria da sua situação” (LIMA, 2008, p. 282), como a redução do número de alunos por turma, horas destinadas a projetos específicos e mais meios materiais (LIMA, 2008).

Os paradigmas da eficiência e da eficácia educacional, pressionados por constrangimentos económicos e financeiros, levaram gradualmente a um aumento, em Portugal, a partir da segunda década do século XXI, do número de agrupamentos de escolas. Por outro lado, o incremento e reforço dos mecanismos de avaliação das escolas, enquadrados numa lógica de prestação de contas pelo serviço educativo prestado e de responsabilização das lideranças e profissionais, vieram trazer a todas as escolas não agrupadas ou agrupamentos de escolas a possibilidade de se conhecerem mais internamente e de implementarem ações de melhoria. As características da escola eficaz passaram a ser incluídas nos modelos de autoavaliação e de avaliação externa (MACBEATH, 2007; STOLL e

SAMMONS, 2007). O modelo aplicado em Portugal, subsequente à promulgação do sistema de avaliação da educação e do ensino não superior (lei n. 31/2002, de 20 de dezembro), recebeu, entre outras, influências do modelo escocês (BRIGAS, 2012; FIGUEIREDO; LEITE e FERNANDES, 2014; HMIE, 2001).

Em Portugal decorreram já dois ciclos de avaliação externa de escolas (AEE) (2006-2011 e 2011-2017). Do 1º para o 2º Quadro de Referência da AEE (QRAEE), ocorreram, entre outras, as seguintes alterações: de 5 domínios de avaliação e 19 fatores passou-se a 3 domínios, 9 campos de análise e 43 referentes (IGE, 2010a; IGEC¹, 2011a); no 2º QRAEE deixaram de existir as perguntas ilustrativas do entendimento do fator e os descritores e indicadores, existentes no 1º QRAEE (IGEC, 2011a); a escala de avaliação passou de 4 para 5 níveis (“Insuficiente”, “Suficiente”, “Bom”, “Muito Bom” e “Excelente”) e a descrição de cada nível passou a ter em conta a comparação entre o valor obtido e o valor esperado “na melhoria das aprendizagens e dos resultados dos alunos e nos respetivos percursos escolares” (IGE, 2010b; IGEC, 2011b). Quer no 1º ciclo avaliativo, quer nos 3 últimos anos da 2ª AEE (2014-2017), a classificação de “Bom” foi a majoritariamente atribuída em todos os domínios de avaliação, excetuando-se, na 1ª AEE, o domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola/agrupamento”, onde a classificação de “Suficiente” foi maioritária (IGE, 2011a; IGEC, 2018). A possibilidade do exercício de contraditório em relação à AEE, efetuada por parte das escolas não agrupadas ou agrupamentos de escolas, esteve contemplada nos dois ciclos avaliativos. Pacheco (2016), entre outras conclusões, referiu que nos procedimentos de implementação do modelo de AEE, “existe uma reduzida ou nula eficácia dos contraditórios” (PACHECO, 2016, p. 80).

O 3º QRAEE foi publicado em fevereiro de 2019, no sítio *Web* da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), e começou a ser aplicado logo nesse 1º semestre de 2019. Comparativamente com o 2º QRAEE, algumas das principais alterações foram as seguintes: maior destaque à autoavaliação da escola com a criação de um 4º domínio de avaliação (“Autoavaliação”, “Liderança e gestão”, “Prestação do serviço educativo” e “Resultados”) (IGEC, 2019a); 12 campos de análise, 40 referentes e 127 indicadores que passaram a incorporar, em alguns deles, os aspetos relativos à inclusão de todos os alunos (IGEC, 2019a), na sequência do decreto-lei n. 54/2018, de 6 de julho; a comparação entre os valores obtidos e os valores esperados foi retirada da descrição de todos os níveis

1 A Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), sucessora, a partir de 29 de dezembro de 2011, da Inspeção-Geral da Educação (IGE), entre outras atribuições, aprecia a conformidade legal e regulamentar dos atos e contribui para a qualidade do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extra-escolar, através de ações de controlo, acompanhamento e avaliação (alínea b) do artigo 4º e n.º 1 e n.º 2 do artigo 11º do decreto-lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro).

constantes da escala de classificação (IGEC, 2019b); a metodologia de trabalho das equipas de AEE passou a incluir, pela primeira vez, uma primeira visita, destinada exclusivamente à observação de aulas (IGEC, 2019c); foi prevista a possibilidade da apresentação de um recurso, por parte do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, após o seu exercício do contraditório e posterior conhecimento do relatório final de AEE (IGEC, 2019c).

Considerando o exposto nos parágrafos anteriores e os dois ciclos de AEE já concluídos, que efeitos a constituição de agrupamentos de escolas produziu nas organizações escolares em relação aos resultados da sua avaliação externa? Delimitando o campo de estudo, procuramos investigar a influência da passagem de escolas não agrupadas a agrupamentos de escolas nos resultados da AEE de duas organizações escolares, situadas bem próximo geograficamente entre si e também de outras escolas alvo de outras investigações nossas. Ambas as organizações escolares escolhidas passaram de uma única escola não agrupada, existente no momento da 1ª AEE, para um agrupamento de escolas que passou a incluir essa única escola anterior como escola-sede de um novo agrupamento. Tal mudança ocorreu cerca de 1 ano e 3 meses após a realização da 1ª AEE, no caso de uma; e cerca de 1 ano e 8 meses, no caso da outra. Quer a escola não agrupada, quer o agrupamento de escolas que a passou a incluir como escola-sede serão designados no texto unicamente pela letra “E” seguida do número 1 ou 2 (E1 ou E2).

A seguir à secção 2, concernente à metodologia, serão apresentados os resultados da análise realizada. A última secção é respeitante à conclusão.

METODOLOGIA

Foram analisados 5 documentos (4 relatórios de AEE e 1 contraditório): relatório da 1ª AEE da E1; relatório da 2ª AEE da E1; relatório da 1ª AEE da E2, após contraditório exercido pela mesma; contraditório exercido pela E2 em relação à versão inicial do relatório da 1ª AEE; relatório da 2ª AEE da E2.

Foi efetuado um resumo das caracterizações das organizações escolares que incluiu: uma curta referência às instalações; a exposição dos cursos ofertados, bem como o número de escolas em cada nível (2ª AEE); a caracterização das habilitações académicas dos pais e da sua ocupação profissional; a descrição do número e percentagem de alunos beneficiários da ação social escolar (ASE); o número de nacionalidades e o número de alunos de nacionalidade não portuguesa; o número total de alunos, de docentes, de não docentes assistentes operacionais, assistentes administrativos e técnicos superiores; o número de turmas em cada ano escolar e em cada ciclo de estudos.

Como categorias de análise, foram considerados os domínios de avaliação do 1º QRAEE (“Resultados”, “Prestação do serviço educativo”, “Organização e gestão escolar”, “Liderança” e “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola”) e os do 2º QRAEE (“Resultados”, “Prestação do serviço educativo” e “Liderança e gestão”).

Em relação à 1ª AEE de cada escola não agrupada, foram considerados os aspetos referidos nas conclusões da avaliação de cada domínio, estabelecendo-se uma relação com os aspetos que a equipa de AEE mencionou na avaliação fator a fator, considerando também os pontos fortes e fracos, salientados no final do relatório de AEE. Relativamente à 2ª AEE de cada agrupamento de escolas, foram tidos em atenção os aspetos pertencentes à avaliação de cada campo de cada domínio, em ligação com o mencionado pela equipa de AEE no final do relatório, relativamente aos pontos fortes e às áreas a melhorar.

RESULTADOS

Escola E1

A 1ª AEE da E1 foi realizada no ano letivo de 2010/2011. A oferta educativa, exclusivamente de ensino secundário (ES), incluía 16 turmas (259 alunos) dos cursos profissionais (CP) e 13 turmas (301 alunos) dos cursos científico-humanísticos (CCH) (IGE, 2011b). 63,0% dos alunos não recebiam apoios da ASE, 46,5% tinham computador e Internet e 8,0% eram provenientes de outros países (IGE, 2011b). Relativamente às habilitações académicas dos pais, “aproximadamente 50,0% possuem uma habilitação igual ou superior ao ensino secundário” (IGE, 2011b, p. 3) e as suas atividades profissionais exercidas estavam incluídas “em áreas como serviços diretos e particulares, proteção e segurança, construção civil e indústria extrativa, docentes e profissões similares, e técnicos de nível intermédio” (IGE, 2011b, p. 3). O pessoal era constituído por 86 docentes (81,4% pertencentes aos quadros) e por 22 assistentes operacionais, 8 assistentes técnicos e uma psicóloga (IGE, 2011b).

Nas conclusões da avaliação do domínio “Resultados”, entre outros aspetos, foi mencionada a descida das taxas de transição do 10º e 11º anos de escolaridade, nos CCH e o posicionamento das taxas de conclusão do 12º ano acima das médias nacionais (IGE, 2011b). Em relação aos CP foi referido que o sucesso dos alunos “não se mostra expressivo, mas os níveis de empregabilidade são relevantes” (IGE, 2011b p. 3).

Na avaliação do domínio “Prestação do serviço educativo”, a equipa de AEE referiu, entre outros, a oferta formativa diversificada, os apoios a alunos com necessidades educativas especiais (NEE) e com dificuldades de aprendizagem e a promoção da coordenação das equipas pedagógicas pelos conselhos de turma (CT) (IGE, 2011b).

Relativamente ao domínio “Organização e gestão escolar”, nas conclusões da avaliação desse domínio, entre outros aspetos, foi mencionado que “a gestão dos recursos humanos advém do conhecimento das competências pessoais e profissionais e da existência de critérios para a distribuição do serviço, que se pauta por princípios de equidade” (IGE, 2011b, p. 4). Como pontos fracos, a equipa de AEE mencionou a pouca oferta de formação (IGE, 2011b).

Nas conclusões da avaliação do domínio “Liderança”, foi mencionada a implementação de alguns procedimentos de melhoria e a existência de indicadores “que incluem a definição de metas quantificadas, a sistematização da informação e a prestação de contas” (IGE, 2011b, p. 5). Na avaliação do fator “Motivação e empenho” foi referido que “a direção revela-se proativa na mobilização dos órgãos e dos vários atores escolares” (IGE, 2011b, p. 11).

Relativamente ao domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da Escola”, na avaliação do fator “Auto-avaliação”, foi referida, entre outros aspetos, a existência de uma cultura de autoavaliação da Escola (IGE, 2011b).

A 2ª AEE (2014/2015) ocorreu já com a E1 a ser avaliada como um agrupamento de escolas em que a anterior Escola única, objeto da 1ª AEE, passou a ser a escola-sede do novo agrupamento, constituído em junho de 2012, com diversos edifícios espalhados geograficamente e uma população estudantil de 1956 crianças e alunos (IGEC, 2015a). Assim, a oferta formativa cresceu e passou a incluir 192 crianças, repartidas por 10 grupos, a frequentar a educação pré-escolar; 758 alunos pertencentes a 36 turmas do 1º Ciclo do Ensino Básico (1º CEB); 183 discentes de 9 turmas do 2º CEB; 18 turmas do 3º CEB (355 alunos); 205 alunos em 8 turmas dos CCH e 263 em 11 turmas dos CP do ES (IGEC, 2015a). 64,1% dos alunos não se beneficiavam da ASE e 18,6% dos alunos do EB e 13,5% do ES “não [tinham] computador com ligação à Internet” (IGEC, 2015a, p. 3). Os pais e encarregados de educação (EE), dos alunos do EB e do ES, com formação superior, eram 21% e 7,6%, respetivamente (IGEC, 2015a) e “com formação secundária de 23% e 11%, respetivamente” (IGEC, 2015a, p. 3). O número de docentes passou a ser 201 e os não docentes incluíam 64 assistentes operacionais, 15 assistentes técnicos e 3 psicólogos (IGEC, 2015a).

Na avaliação do domínio “Resultados”, no campo “Resultados acadêmicos”, entre outros aspetos, relativamente às taxas de conclusão no ano terminal de cada ciclo do EB e do ES, no ano letivo de 2012-2013, a equipa referiu que “as taxas de conclusão se situaram acima dos correspondentes valores esperados nos 4º e 12º anos de escolaridade, e aquém deste indicador de referência nos 6º e 9º anos” (IGEC, 2015a, p. 4). Na avaliação dos “Resultados sociais”, entre outros, foram mencionados: a participação das crianças e jovens na “organização das suas salas de atividade e de aula e na vida escolar através do envolvimento em diversas atividades pedagógicas” (IGEC, 2015a, p. 4); e “a participação das crianças e alunos em iniciativas nos domínios desportivo, cultural, artístico, de solidariedade e outros, algumas delas abrangendo todas as escolas e jardins de infância” (IGEC, 2015a, p. 5). Na avaliação do campo “Reconhecimento da comunidade”, a equipa de AEE referiu, entre outros aspetos, elevada “a satisfação manifestada pela comunidade educativa sobre o serviço prestado pelo Agrupamento, apurada através de questionários elaborados pela IGEC” (IGEC, 2015a, p. 6).

Na avaliação do domínio “Prestação do serviço educativo”, no campo “Planeamento e articulação”, entre outros registos, a equipa assinalou que a coordenação dos diretores de turma e o trabalho desenvolvido pelos departamentos curriculares e pelos CT “têm um papel importante no apoio e harmonização das práticas educativas” (IGEC, 2015a, p. 7). A oferta formativa diversificada “visando à adequação das atividades educativas e de ensino às necessidades e interesses dos seus alunos” (IGEC, 2015a, p. 8) foi um dos aspetos destacados na avaliação do campo “Práticas de ensino”. Na avaliação do campo “Monitorização e avaliação do ensino e das aprendizagens”, foi referida a regular monitorização, por parte das estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica “do desenvolvimento do currículo, dos resultados de aprendizagem e da eficácia das medidas de promoção do sucesso escolar” (IGEC, 2015a, p. 9), bem como a obtenção de bons resultados na prevenção da desistência e abandono escolares (IGEC, 2015a).

Na avaliação do domínio “Liderança e gestão”, no campo “Liderança”, foram mencionados, entre outros aspetos, a visão estratégica da diretora para o Agrupamento, refletida em múltiplas áreas (IGEC, 2015a) e o dinamismo da direção “na organização e no apoio à realização de iniciativas mobilizadoras da comunidade” (IGEC, 2015a, p. 10). Relativamente ao campo “Gestão”, foram assinalados, entre outros, a gestão dos recursos tendo “em conta as pessoas, o que se reflete positivamente no bom ambiente educativo vivido no Agrupamento e na motivação dos profissionais” (IGEC, 2015a, p. 10) e a diversidade e eficácia gerais dos “circuitos de comunicação interna e externa implementados” (IGEC, 2015a,

p. 11). Em relação ao campo “Autoavaliação e melhoria”, foi referido, entre outros, que o conjunto de procedimentos implementados tem ajudado à “identificação de pontos fortes, de pontos menos conseguidos, de progressos alcançados” (IGEC, 2015a, p. 11) bem como na “definição de estratégias e metas de promoção do sucesso escolar e de melhoria do funcionamento do Agrupamento” (IGEC, 2015a, p. 11).

No quadro 1, são apresentados os resultados obtidos ao nível das classificações.

Quadro 1 - 1ª e 2ª avaliações externas da E1: classificações obtidas

1ª AEE		2ª AEE	
Domínios	Classificações	Domínios	Classificações
Resultados	Bom	Resultados	Muito Bom
Prestação do serviço educativo	Muito Bom	Prestação do serviço educativo	Muito Bom
Organização e gestão escolar	Muito Bom	Liderança e gestão	Muito Bom
Liderança	Muito Bom		
Capacidade de autorregulação e melhoria da escola	Bom		

Fontes: Relatórios de AEE da E1 (IGE, 2011b; IGEC, 2015a).

No quadro 2, é apresentado um resumo dos pontos fortes e das debilidades/áreas a melhorar, mencionados no final dos relatórios pelas equipas de AEE.

Quadro 2 - 1ª e 2ª avaliações externas da E1: síntese dos pontos fortes e áreas a melhorar

Pontos fortes		Áreas a melhorar	
1ª AEE	2ª AEE	1ª AEE	2ª AEE
• Oferta formativa diversificada; • O bom ambiente educativo e a dedicação dos profissionais; • A liderança da direção; • A valorização da dimensão experimental do currículo; • Nos últimos três anos, as taxas de conclusão do 12º ano e os resultados nos exames das disciplinas de Português, Matemática A e História A, superiores aos nacionais; • As parcerias estabelecidas e a dinamização de projetos e iniciativas inovadoras.	• Oferta diversificada; • Adequação das atividades de ensino às capacidades e ritmos das crianças e dos alunos; • Lideranças dos órgãos de administração e gestão bem como das estruturas de coordenação e supervisão; • Monitorização sistemática das atividades, dos resultados e das medidas de promoção do sucesso; • Prevenção da desistência e do abandono.	• As taxas de transição dos 10º e 11º anos nos últimos três anos, inferiores às nacionais em 2009-2010; • A insuficiente mobilização dos pais e encarregados de educação para uma participação mais ativa na vida da Escola; • A escassez de oferta de formação no âmbito das atividades da direção de turma e da autoavaliação institucional; • A inexistência de um processo de autoavaliação sistemático e abrangente.	• Redefinição e implementação de estratégias de ensino que permitam a melhoria da aprendizagem pelos resultados dos alunos; • Rendibilização das novas tecnologias de informação e comunicação enquanto recurso educativo; • Definição de metas de sucesso académico em todas as disciplinas/anos de escolaridade que promovam a mobilização das equipas pedagógicas em torno de referenciais comuns e enriqueçam a monitorização dos resultados académicos ao longo do ano letivo.

Fontes: Relatórios de AEE da E1 (IGE, 2011b; IGE, 2015a).

Escola E2

A 1ª AEE da E2 foi realizada no ano letivo 2010/2011. A oferta educativa contemplava, no regime diurno, o ES com 9 turmas de CCH (192 alunos) e 15 turmas de CP (281 alunos) (IGE, 2011c). Na caracterização da Escola foi mencionada também a existência de 9 turmas de cursos de educação e formação de adultos (CEFA) (IGE, 2011c) e de 3 turmas de “unidades de curta duração (Inglês e Tecnologias de Informação e Comunicação)” (IGE, 2011c, p. 3). 68,8% dos 473 alunos não se encontravam abrangidos pela ASE (IGE, 2011c) e apenas 3,2% tinham computador em casa com acesso à Internet (IGE, 2011c). Relativamente às habilitações académicas e às profissões dos pais, foi mencionado que a maioria tinha como habilitação académica o 3º CEB e exerciam, entre outras, atividades como “operários, artífices e trabalhadores similares das indústrias extrativas e da construção Civil (10,5%) e [...] pessoal dos serviços diretos e particulares, de proteção e segurança (9,8%)” (IGE, 2011c, p. 3). 81,3% dos 91 docentes pertenciam aos quadros e os 42 não docentes incluíam 5 técnicos superiores, 6 técnicos especiais (para disciplinas técnicas), 8 assistentes técnicos e 23 assistentes operacionais (IGE, 2011c).

Nas conclusões da avaliação do domínio “Resultados”, entre outros aspetos, a equipa de AEE referiu que, no triénio 2007/2010, no ES, as taxas de transição/conclusão dos CCH apresentaram “algumas oscilações, sendo que, em 2009-2010, [eram] superiores às nacionais” (IGE, 2011c, p. 3), e que os “exames nacionais dos 11º e 12º anos [acompanharam] as oscilações e os valores das médias nacionais, excetuando a disciplina de História A, com um desempenho relativamente inferior” (IGE, 2011c, p. 3).

Relativamente às conclusões da avaliação do domínio “Prestação do serviço educativo”, foi referido que as “estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica efetuam a articulação curricular” (IGE, 2011c, p. 4) bem como “procedem à análise dos resultados, na perspetiva de identificar os (in)sucessos e as dificuldades e adequar estratégias” (IGE, 2011c, p. 4). Na avaliação do fator “2.1. Articulação e sequencialidade”, entre outros aspetos, foi mencionado que nos CT, “sobressai o acompanhamento da avaliação, a análise do aproveitamento e a identificação de dificuldades e estratégias de superação” (IGE, 2011c, p. 7).

Nas conclusões da avaliação do domínio “Organização e gestão escolar”, entre outros aspetos, foi mencionada a integração de 2 metas quantitativas no Projeto Educativo (PE) que “não [estão] ancoradas numericamente, impossibilitando a aferição do seu grau de consecução” (IGE, 2011c, p. 4).

Relativamente às conclusões da avaliação do domínio “Liderança”, foi mencionado, entre outros, que um conjunto de estatísticas produzidas pela E2 “não são criteriosamente aproveitadas para construir um conhecimento claro de si própria” (IGE, 2011c, p. 5).

Nas conclusões da avaliação do domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola”, foi referido que a “autoavaliação da Escola tem-se centrado na análise, nos órgãos próprios, dos resultados académicos” (IGE, 2011c, p. 5). Tal como já tinham mencionado na avaliação do domínio “Organização e gestão escolar”, os avaliadores referiram que “existe alguma fragilidade nas duas únicas metas quantificáveis existentes no Projeto Educativo” (IGE, 2011c, p. 5) acrescentando que “os elementos da comunidade educativa desconhecem se as mesmas são para serem atingidas anualmente ou no final do triénio” (IGE, 2011c, p. 5).

A partir da análise do contraditório, apresentado pela E2 após a receção por esta da primeira versão do relatório, elaborado pela equipa da 1ª AEE (E2, 2010), esta equipa entendeu não proceder a qualquer alteração das classificações atribuídas em cada domínio de avaliação. As 3 alterações que efetuou estão diretamente relacionadas com igual número de aspetos que a E2 entendeu deverem ser corrigidos.

A 2ª AEE da E2 efetuou-se no ano letivo 2014/2015. Em julho de 2012, ocorreu a criação de um agrupamento que passou a englobar como escola-sede do mesmo a escola secundária alvo da 1ª AEE, abordada nos parágrafos anteriores. Para além da escola-sede (escola secundária), o Agrupamento passou a contar com 3 jardins de infância; 7 escolas básicas com educação pré-escolar; 9 escolas básicas com 1º ciclo; 1 escola básica com 1º, 2º e 3º ciclos; e 1 escola básica com 2º e 3º CEB (IGEC, 2015b). A equipa de AEE mencionou a dispersão geográfica dos diversos edifícios, com os estabelecimentos mais afastados a distar 30 Km entre si (IGEC, 2015b). A oferta educativa abrangia 222 crianças, distribuídas por 12 grupos da educação pré-escolar; 773 alunos de 43 turmas do 1º CEB; 140 discentes, repartidos por 8 turmas do 2º CEB; 199 alunos de 11 turmas do 3º CEB; 2 turmas dos cursos vocacionais (46 alunos); 2 turmas dos cursos de educação e formação (35 alunos); 141 alunos de 6 turmas dos CCH; e 96 alunos de 5 turmas dos CP do ES e 5 turmas (níveis básico e secundário) dos CEFA (IGEC, 2015b). 60,3% das 1761 crianças e alunos não se beneficiavam da ASE (IGEC, 2015b). 29,2% dos alunos do EB e 20,5% do ES não possuíam computador com ligação à Internet (IGEC, 2015b). Relativamente às habilitações académicas dos pais, no EB, 20,9% possuíam o ES e 12,3% tinham formação superior (IGEC, 2015b). No ES, essas percentagens eram de 16,4% e 6%, respetivamente (IGEC, 2015b). Em relação às profissões dos pais, 17,6 % dos pais dos alunos do EB e 11,1 % do ES exerciam “atividades profissionais de nível superior e intermédio” (IGEC, 2015b, p. 3). O pessoal docente e não docente era formado por 199 professores, 68 assistentes operacionais, 17 assistentes técnicos e 2 psicólogos, maioritariamente pertencentes aos quadros (IGEC, 2015b, p. 3).

Na avaliação do domínio “Resultados”, no campo “Resultados académicos”, entre outros aspetos, a equipa de AEE, referiu que as taxas de conclusão “superam os valores esperados nos 4º e 12º anos de escolaridade, posicionando-se aquém deste indicador nos 6º e 9º anos” (IGEC, 2015b, p. 4). Na avaliação dos “Resultados sociais”, a equipa de AEE, entre outros, mencionou a diversidade da oferta educativa e a promoção do desenvolvimento pessoal e social dos alunos (IGEC, 2015b). Em relação ao impacto da escolaridade no percurso dos alunos, considerando as entradas no ensino superior, “no biénio 2012-2013 a 2013-2014, as percentagens de ingresso foram respetivamente de 93,5% (58 alunos) e 92,9% (66 alunos)” (IGEC, 2015b, p. 5).

Na avaliação do domínio “Prestação do serviço educativo”, no campo “Planeamento e articulação”, entre outros aspetos, a equipa de AEE registou que a documentação estruturante (projeto educativo, projeto curricular e plano anual de atividades) estabelece objetivamente e articuladamente opções concernentes à “organização e gestão do currículo, os princípios orientadores da ação educativa,

as metas definidas para os resultados das aprendizagens e as respetivas estratégias de concretização” (IGEC, 2015b, p. 6). Os avaliadores destacaram que, no caso das metas, se verificou “uma melhoria em relação à anterior Avaliação Externa” (IGEC, 2015b, p. 6). Em relação à monitorização da prática letiva, entre outras ideias, foi expresso que esta era concretizada de forma indireta e que “não estão ainda implementados mecanismos generalizados e sistemáticos de observação de aulas” (IGEC, 2015b, p. 8).

Na avaliação do domínio “Liderança e gestão”, no campo “Liderança” foram mencionados, entre outros: as lideranças intermédias, “descritas como democráticas, eficientes e bem informadas” (IGEC, 2015b, p. 10) e a afirmação dos documentos orientadores do Agrupamento como “elemento chave de promoção de uma identidade organizacional” (IGEC, 2015b, p. 9). Relativamente ao campo “Gestão”, entre outras ideias, a equipa de AEE mencionou que a “gestão dos recursos humanos e a afetação às tarefas são feitas de forma flexível, seguindo princípios de rentabilização dos recursos e de adequação de competências às atividades” (IGEC, 2015b, p. 10). Em relação ao campo “Autoavaliação e melhoria”, a equipa de AEE enquadrou o processo de autoavaliação do agrupamento “no contexto da sua própria constituição” (IGEC, 2015b, p. 11), mencionando que sendo a E2 resultado da agregação de anteriores agrupamentos de escolas com uma escola secundária “com práticas e estádios de desenvolvimento diversos, e depois de criada uma equipa de autoavaliação com representantes da comunidade educativa” (IGEC, 2015b, p. 11), foi efetuado “um balanço e análise das recomendações expressas nos anteriores relatórios de [AEE] e dos processos subsequentemente instituídos” (IGEC, 2015b, p. 11).

No quadro 3, mostram-se as classificações obtidas pela E2 nos domínios da avaliação externa.

Quadro 3 - 1ª e 2ª avaliações externas da E2: classificações obtidas

1ª AEE		2ª AEE	
Domínios	Classificações	Domínios	Classificações
Resultados	Bom	Resultados	Muito Bom
Prestação do serviço educativo	Bom	Prestação do serviço educativo	Muito Bom
Organização e gestão escolar	Bom	Liderança e gestão	Muito Bom
Liderança	Bom		
Capacidade de autorregulação e melhoria da escola	Suficiente		

Fontes: Relatórios de AEE da E2 (IGE, 2011c; IGEC, 2015b).

No quadro 4, é apresentada uma síntese dos pontos fortes e das debilidades/áreas a melhorar, referidos no final dos relatórios pelas equipas de avaliação externa.

Quadro 4 - 1ª e 2ª avaliações externas da E2: síntese dos pontos fortes e áreas a melhorar

Pontos fortes		Áreas a melhorar	
1ª AEE	2ª AEE	1ª AEE	2ª AEE
• A oferta formativa e curricular diversificada; • Os resultados obtidos nos exames do 12º ano, na disciplina de Português, que, no último triénio, foram sistematicamente superiores às médias nacionais; • O bom ambiente educativo e empenho do pessoal docente e não docente.	• Diversificação da oferta formativa e investimento eficaz na deteção e acompanhamento das situações de risco; • Práticas pedagógicas eficazes; • Investimento no trabalho colaborativo dos docentes; • Articulação das equipas multidisciplinares e das entidades parceiras; • Lideranças de topo e intermédias influentes na responsabilização e motivação dos profissionais; • Estratégias de envolvimento dos pais e outros parceiros comunitários.	• A pouca clareza e articulação dos documentos orientadores da ação, que dificulta a sua apropriação, operacionalização e avaliação; • A falta de identificação de pontos fracos e oportunidades, que compromete a implementação de estratégias de melhoria; • A ausência de um processo de autoavaliação global e sistemático.	• Reflexão consequente ao nível das estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica, no sentido de serem definidas estratégias eficazes de consolidação das aprendizagens no EB e da melhoria dos resultados na disciplina de Matemática A do ES; • Reforço das medidas de combate à indisciplina, no sentido de que todos os alunos disponham das condições propícias às aprendizagens; • Observação da prática letiva em contexto de sala de aula, como forma de potenciar a problematização das questões pedagógicas, a identificação de alternativas para a melhoria da qualidade do processo de ensino e de aprendizagem e o desenvolvimento profissional.

Fontes: Relatórios de AEE da E2 (IGE, 2011c; IGEC, 2015b).

CONCLUSÃO

Considerando as diferenças entre os modelos aplicados na 1ª e na 2ª AEE, bem como as alterações no objeto avaliado, apresentam-se as seguintes conclusões.

Na E1, da 1ª para a 2ª AEE, ocorreu uma subida de “Bom” para “Muito Bom” no domínio “Resultados” e manteve-se a classificação de “Muito Bom” no domínio “Prestação do serviço educativo” e no domínio “Liderança e gestão” (considerando o agregado dos 3 domínios da 1ª AEE). A partir do anterior quadro 2 e da análise efetuada, em termos gerais, verifica-se a manutenção de pontos fortes como: a oferta formativa diversificada; o bom ambiente educativo e a dedicação dos profissionais; a prevenção da desistência e do abandono

escolares; os resultados da avaliação externa das aprendizagens dos alunos do ES; o papel das lideranças na motivação e mobilização dos professores, na gestão dos recursos e no desenvolvimento das relações com a comunidade e reforço das condições para a melhoria da prestação do serviço educativo. Para além de uma melhoria dos resultados académicos, pode considerar-se que se verificou também um incremento da definição de metas quantificáveis e da monitorização sistemática das atividades, dos resultados e das medidas de promoção do sucesso. Em relação à E2, pela observação do quadro 3 da seção anterior constata-se uma subida generalizada de classificações em todos os domínios de avaliação. Com base na análise aqui efetuada e do anterior quadro 4 observa-se, em termos gerais, a manutenção como pontos fortes: da oferta educativa diversificada, dos resultados no exame de Português do ES e da predominância de um ambiente disciplinado. Podemos também considerar que ocorreram: uma diminuição do abandono escolar; a influência das lideranças de topo e intermédias na responsabilização e motivação dos profissionais; um aumento do trabalho colaborativo dos docentes; uma melhoria dos resultados escolares nas taxas de conclusão do ES e em alguns exames nacionais; um maior envolvimento dos EE e de parceiros; um reforço da ligação entre as equipas multidisciplinares e as instituições parceiras para o apoio a alunos com NEE; um incremento do processo de autoavaliação com a elaboração de um plano de melhoria. A observação da prática letiva em sala de aula foi um assunto que se manteve da 1ª para a 2ª AEE. Na 2ª AEE, passou a constar no final do relatório como área “onde o Agrupamento deve incidir prioritariamente os seus esforços para a melhoria” (IGEC, 2015b, p. 12) sendo mencionada “como forma de potenciar a problematização das questões pedagógicas, a identificação de alternativas para a melhoria da qualidade do processo de ensino e de aprendizagem e o desenvolvimento profissional” (IGEC, 2015b, p. 12, p. 12).

Na altura da 2ª AEE (2014/2015), quer na E1, quer na E2, ambas já agrupamentos de escolas, a maioria dos alunos não se beneficiava da ação social escolar (E1: 64,1%; E2: 60,3%). A posse ou acesso a um computador com ligação à Internet verificava-se para a maioria. No entanto, para o ensino básico, 18,6% dos alunos do agrupamento E1 e 29,2% do E2 ainda não se encontravam nessa situação, o mesmo sucedendo, para o ensino secundário, a 13,5% dos alunos do E1 e 20,5% do E2 (IGEC, 2015a; IGEC, 2015b). Em relação às habilitações dos pais e EE dos alunos do ensino básico, no E1, registava-se que 23,0% possuíam formação secundária e 21,0% formação superior (IGEC, 2015a) e no E2 essas percentagens eram de 20,9% e 12,3%, respetivamente (IGEC, 2015b). No caso dos pais e EE dos alunos do ensino secundário, no E1 11,0% possuíam formação secundária e 7,6% possuíam formação superior (IGEC, 2015a) e no E2 esses percentuais foram de 16,4% e 6,0% respetivamente (IGEC, 2015b).

Considerando a junção do EB e do ES, observa-se que nos 2 agrupamentos registava-se uma maior percentagem de pais e EE possuindo como habilitações académicas o EB (E1: 37,4%; E2: 44,4%), seguindo-se o ES (E1: 34,0%; E2: 37,3%) e a formação superior (E1: 28,6%; E2: 18,3%). Assim, poderá inferir-se que, para os dois agrupamentos de escolas, as 3 variáveis de contexto com valores favoráveis (maioria de alunos sem necessidade de apoios da ação social escolar; pais e EE que, na sua maioria, possuem habilitações iguais ou superiores ao ensino secundário; acesso, pela maioria, a computador com ligação à Internet) terão ajudado os agrupamentos de escolas E1 e E2 a alcançar o referido para o domínio “Resultados” da 2ª AEE. Salientamos que tal não significa que os alunos que não tiveram essas condições iniciais de partida não tenham também alcançado sucesso, pois a ação social escolar e os apoios dos docentes e não docentes auxiliaram os alunos a superar as suas dificuldades.

Embora a formação dos agrupamentos de escolas tenha originado uma E1 e uma E2 muito diferentes das que foram avaliadas na 1ª AEE (diversos edifícios dispersos geograficamente; oferta formativa desde o pré-escolar ao ES; grande aumento da população escolar e do número de profissionais), os resultados obtidos nos diversos domínios da AEE revelam, conforme visto anteriormente, subidas de classificação da 1ª para a 2ª AEE, nomeadamente a ocorrida no domínio “Resultados”.

REFERÊNCIAS

ÁVALOS, Beatrice. School Improvement in Latin America: Innovations over 25 Years (1980-2006). *In*: TOWNSEND, Tony; ÁVALOS, Beatrice; CALDWELL, Brian; CHENG, Yin-Cheong; FLEISCH, Brahm; MOOS, Lejf; STOLL, Louise; STRINGFIELD, Sam; SUNDELL, Kirsten; TAM, Wai-ming; TAYLOR, Nick; TEDDLIE, Charles (Eds.). **International Handbook of School Effectiveness and Improvement, Springer International Handbooks of Education**. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2007. p. 183-203, v. 17, parte 1.

BRIGAS, Joaquim. **Modelos de Avaliação Externa das Escolas - O caso português no contexto europeu**. 2012. 160f. Dissertação (Mestrado em Supervisão Pedagógica) – Departamento de Educação e Ensino a Distância da Universidade Aberta, Lisboa, Portugal, 2012. Disponível em: https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/2203/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_JB.pdf. Acesso em: 18 abr., 2020.

COLEMAN, James; CAMPBELL, Ernest; HOBSON, Carol; McPARTLAND, James; MOOD, Alexander; WEINFELD, Frederic; YORK, Robert. **Equality of educational opportunity**. U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, National Center for Educational Statistics, U.S. Government Printing Office. Washington, DC: 1966. 745 p. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED012275.pdf>. Acesso em: 14 dez., 2019.

CREEMERS, Bert; STOLL, Louise; REEZIGT, Gerry; ESI Team. Effective School Improvement – Ingredients for Success: The results of an International Comparative Study of Best Practice Case Studies. In: TOWNSEND, Tony; ÁVALOS, Beatrice; CALDWELL, Brian; CHENG, Yin-Cheong; FLEISCH, Brahm; MOOS, Leif; STOLL, Louise; STRINGFIELD, Sam; SUNDELL, Kirsten; TAM, Wai-ming; TAYLOR, Nick; TEDDLIE, Charles (Eds.). **International Handbook of School Effectiveness and Improvement, Springer International Handbooks of Education**. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2007. p. 825-838, v. 17, parte 2.

E2. [Contraditório, exercido pela E2, em relação ao relatório da primeira avaliação externa realizada em 2010]. Portugal: 2010.

FENG, Daming. School Effectiveness and Improvement in Mainland China. In: TOWNSEND, Tony; ÁVALOS, Beatrice; CALDWELL, Brian; CHENG, Yin-Cheong; FLEISCH, Brahm; MOOS, Leif; STOLL, Louise; STRINGFIELD, Sam; SUNDELL, Kirsten; TAM, Wai-ming; TAYLOR, Nick; TEDDLIE, Charles (Eds.). **International Handbook of School Effectiveness and Improvement, Springer International Handbooks of Education**. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2007. p. 287-305, v. 17, parte 1.

FIGUEIREDO, Carla; LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa. Modelos internacionais de avaliação externa. A avaliação de escolas em Portugal e na Inglaterra – origem, fundamentos e percursos. In: PACHECO, José Augusto (Org.). **Avaliação externa de escolas: quadro teórico/conceptual**. Porto, Portugal: Porto Editora, 2014. p. 119-146.

HMIE - HM Inspectorate of Education. **How Good is Our School?** Self-evaluation using quality indicators. Livingston: HMIE, 2001. Disponível em: http://staff.unak.is/not/runar/KennHA/STJ/Vefgreinar/HowGood_OurSchool.pdf. Acesso em: 15 dez., 2019.

IGE - Inspeção-Geral da Educação. **Avaliação Externa das Escolas 2010-2011 - Quadro de Referência para a Avaliação de Escolas e Agrupamentos de Escolas**. Lisboa: IGE, 2010a. Disponível em: https://www.igec.mec.pt/upload/AEE_2011/AEE_10_11_Quadro_Referencia.pdf. Acesso em: 18 abr., 2020.

IGE - Inspeção-Geral da Educação. **Avaliação Externa das Escolas 2010-2011 - Escala de Avaliação**. Lisboa: IGE, 2010b. Disponível em: https://www.igec.mec.pt/upload/AEE_2011/AEE_10_11_Escala_Avaliacao.pdf. Acesso em: 18 abr., 2020.

IGE - Inspeção-Geral da Educação. **Avaliação Externa das Escolas: Avaliar para a Melhoria e a Confiança – 2006-2011**. Lisboa: IGE, 2011a. Disponível em: https://www.igec.mec.pt/upload/Relatorios/AEE_2006_2011_RELATORIO.pdf. Acesso em: 18 abr., 2020.

IGE - Inspeção-Geral da Educação. **[Relatório da Avaliação Externa da E1 (1º ciclo avaliativo)]**. Lisboa: IGE, Área Territorial de Inspeção do Centro, 2011b.

IGE - Inspeção-Geral da Educação. **[Relatório da Avaliação Externa da E2 com alterações em função do contraditório apresentado (1º ciclo avaliativo)]**. Lisboa: IGE, Área Territorial de Inspeção do Centro, 2011c.

IGEC - Inspeção-Geral da Educação e Ciência. **Avaliação Externa das Escolas 2011-2012 - Quadro de Referência para a Avaliação Externa de Escolas**. Lisboa: IGEC, 2011a. Disponível em: [http://www.ige.min-edu.pt/upload/AEE2_2011/AEE_11_12_\(1\)_Quadro_referencia.pdf](http://www.ige.min-edu.pt/upload/AEE2_2011/AEE_11_12_(1)_Quadro_referencia.pdf). Acesso em: 17 ago., 2019.

IGEC - Inspeção-Geral da Educação e Ciência. **Avaliação Externa das Escolas 2011-2012 – Escala de Avaliação**. Lisboa: IGEC, 2011b. Disponível em: [http://www.ige.min-edu.pt/upload/AEE2_2011/AEE_11_12_\(3\)_Escala_Avaliacao.pdf](http://www.ige.min-edu.pt/upload/AEE2_2011/AEE_11_12_(3)_Escala_Avaliacao.pdf). Acesso em: 17 ago., 2019.

IGEC - Inspeção-Geral da Educação e Ciência. **[Relatório da Avaliação Externa da E1 (2º ciclo avaliativo)]**. Lisboa: IGEC, Área Territorial de Inspeção do Centro, 2015a.

IGEC - Inspeção-Geral da Educação e Ciência. **[Relatório da Avaliação Externa da E2 (2º ciclo avaliativo)]**. Lisboa: IGEC, Área Territorial de Inspeção do Centro, 2015b.

IGEC - Inspeção-Geral da Educação e Ciência. **Avaliação Externa das Escolas 2014-2015 a 2016-2017** — Relatório. Lisboa: IGEC, 2018. Disponível em: https://www.igec.mec.pt/upload/Relatorios/AEE_2014-2017_RELATORIO.pdf. Acesso em: 18 abr., 2020.

IGEC - Inspeção-Geral da Educação e Ciência. **Terceiro ciclo da avaliação externa das escolas**: quadro de referência. Lisboa: IGEC, 2019a. Disponível em: https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3_2018/AEE_3_Quadro_Ref.pdf. Acesso em: 18 abr., 2020.

IGEC - Inspeção-Geral da Educação e Ciência. **Terceiro ciclo da avaliação externa das escolas**: escala de avaliação. Lisboa: IGEC, 2019b. Disponível em: https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3_2018/AEE_3_Escala_avaliacao.pdf. Acesso em: 18 abr., 2020.

IGEC - Inspeção-Geral da Educação e Ciência. **Terceiro ciclo da avaliação externa das escolas**: metodologia de trabalho. Lisboa: IGEC, 2019c. Disponível em: https://www.igec.mec.pt/upload/AEE3_2018/AEE_3_Metodologia_I.pdf. Acesso em: 18 abr., 2020.

LIMA, Jorge. **Em Busca da Boa Escola**: Instituições eficazes e sucesso educativo. Vila Nova de Gaia, Portugal: Fundação Manuel Leão, 2008.

MACBEATH, John. Improving School Effectiveness: Retrospective and Prospective. In: TOWNSEND, Tony; ÁVALOS, Beatrice; CALDWELL, Brian; CHENG, Yin-Cheong; FLEISCH, Brahm; MOOS, Lejf; STOLL, Louise; STRINGFIELD, Sam; SUNDELL, Kirsten; TAM, Wai-ming; TAYLOR, Nick; TEDDLIE, Charles (Eds.). **International Handbook of School Effectiveness and Improvement, Springer International Handbooks of Education**. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2007. p. 57-74, v. 17, parte 1.

MORTIMORE, Peter; SAMMONS, Pam; STOLL, Louise; LEWIS, David; ECOB, Russell. **School matters**: the junior years. Wells, England: Open Books Publishing, 1988.

PACHECO, José Augusto. Contraditórios do primeiro e segundo ciclos de avaliação externa de escolas: Uma análise quantitativa-qualitativa. In: BARREIRA, Carlos; BIDARRA, Maria da Graça; VAZ-REBELO, Maria da Piedade (Orgs.). **Estudos sobre Avaliação Externa de Escolas**. Porto, Portugal: Porto Editora, 2016. p. 69-81.

PORTUGAL. Decreto-lei n. 125, de 29 de dezembro de 2011. Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência. **Diário da República**: Lisboa, Série I, n. 249, 29 dez. 2011. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/145160>. Acesso em: 14 dez., 2019.

PORTUGAL. Decreto-lei n. 54, de 6 de julho de 2018. Estabelece o regime jurídico da educação inclusiva. **Diário da República**: Lisboa, Série I, n. 129, 6 jul. 2018. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/115648907>. Acesso em: 14 dez., 2019.

PORTUGAL. Lei n. 31, de 20 de dezembro de 2002. Aprova o Sistema de Avaliação da Educação e do Ensino não Superior, desenvolvendo o regime previsto na lei n. 46/86, de 14 de outubro — Lei de Bases do Sistema Educativo. **Diário da República**: Lisboa, Série I-A, n. 294, 20 dez. 2002. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/405438>. Acesso em: 14 dez., 2019.

REEZIGT, Gerry; CREEMERS, Bert. A Comprehensive Framework for Effective School Improvement. **School Effectiveness and School Improvement**, v. 16, n. 4, p. 407-24, dec. 2005.

STOLL, Louise; SAMMONS, Pam. Growing Together: School Effectiveness and School Improvement in the UK. In: TOWNSEND, Tony; ÁVALOS, Beatrice; CALDWELL, Brian; CHENG, Yin-Cheong; FLEISCH, Brahm; MOOS, Leif; STOLL, Louise; STRINGFIELD, Sam; SUNDELL, Kirsten; TAM, Wai-ming; TAYLOR, Nick; TEDDLIE, Charles (Eds.). **International Handbook of School Effectiveness and Improvement, Springer International Handbooks of Education**. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2007. p. 207-222, v. 17, parte 1.

STUFFLEBEAM, Daniel; SHINKFIELD, Anthony. **Evaluacion Sistemática: Guia Teórica Y Práctica (C. Losilla, trad.)**. Madrid e Barcelona, Espanha: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia e Ediciones Paidós Ibérica, 1993.

TAYLOR, Nick. Equity, Efficiency and the Development of South African Schools. In: TOWNSEND, Tony; ÁVALOS, Beatrice; CALDWELL, Brian; CHENG, Yin-Cheong; FLEISCH, Brahm; MOOS, Leif; STOLL, Louise; STRINGFIELD, Sam; SUNDELL, Kirsten; TAM, Wai-ming; TAYLOR, Nick; TEDDLIE, Charles (Eds.). **International Handbook of School Effectiveness and Improvement, Springer International Handbooks of Education.** Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2007. p. 523-539, v. 17, parte 2.

TEDDLIE, Charles; STRINGFIELD, Sam. **Schools make a difference: Lessons learned from a 10-year study of school effects.** New York, NY, USA: Teachers College Press, 1993.

TEDDLIE, Charles; STRINGFIELD, Sam. A History of School Effectiveness and Improvement Research in the USA Focusing on the Past Quarter Century. In: TOWNSEND, Tony; ÁVALOS, Beatrice; CALDWELL, Brian; CHENG, Yin-Cheong; FLEISCH, Brahm; MOOS, Leif; STOLL, Louise; STRINGFIELD, Sam; SUNDELL, Kirsten; TAM, Wai-ming; TAYLOR, Nick; TEDDLIE, Charles (Eds.). **International Handbook of School Effectiveness and Improvement, Springer International Handbooks of Education.** Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2007. p. 131-166, v. 17, parte 1.

UNICEF. **¿Quién dijo que no se puede?** Escuelas efectivas en sectores de pobreza. Santiago, Chile: UNICEF/Ministerio de Educación de Chile. Santiago de Chile: 2004. 308 p. Disponível em: https://www.unicef.cl/centrodoc/escuelas_efectivas/escuela%20efectivas.pdf. Acesso em: 12 out., 2019.

Pascoal Albuquerque

Possui licenciatura em Ensino de Eletrônica e Informática pela Universidade de Aveiro e mestrado em Gestão da Formação e Administração Educacional pela Universidade de Coimbra. Atualmente, é professor de disciplinas da área da informática numa escola pública do ensino secundário tutelada pelo ministério da educação (10.º, 11.º e 12.º anos), é doutorando em Ciências da Educação - Especialidade em Organização do Ensino, Aprendizagem e Formação de Professores, da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, e é colaborador estrangeiro do Grupo de Pesquisa em História da Educação Contábil da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil. E-mail: pda@sapo.pt

António Gomes Ferreira

Professor Associado de Ciências da Educação na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra e Diretor da mesma instituição. Desde 2015 é responsável pelos Serviços de Qualidade Pedagógica. Foi coordenador do departamento ECTS. Foi membro de várias comissões de avaliação interna de cursos da Universidade de Coimbra e é perito em avaliação externa na Agência de Avaliação do Ensino Superior, no que respeita a cursos na área das Ciências da Educação. Foi membro do Observatório de Bolonha da Universidade de Coimbra. Foi coordenador do Mestrado em Gestão da Formação e Administração Educacional e do Doutoramento em Ciências da Educação. É coordenador do GRUPOEDE (Grupo de Políticas e Organizações Educativas e Dinâmicas Educativas) e do CEIS20. É autor de livros e dezenas de artigos publicados em revistas nacionais e internacionais da área científica das Ciências da Educação. E-mail: antonio@fpce.uc.pt

Carlos Barreira

Professor na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Possui a licenciatura em Psicologia e o doutoramento em Ciências da Educação na especialidade de Formação de Professores. Desenvolve atividade de investigação e ensino em diferentes unidades curriculares nos cursos de licenciatura, mestrado e doutoramento, essencialmente no domínio da avaliação educacional. Tem participado, como perito, no programa de Avaliação Externa de Escolas, em diferentes projetos financiados pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, e como investigador responsável no projeto Observatório Virtual sobre Supervisão Pedagógica e Autoavaliação de Escolas, no âmbito do consórcio entre a Universidade de Coimbra e a Universidade Aberta. Atualmente é membro do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20) da Universidade de Coimbra e autor ou coautor de diversas publicações no âmbito da avaliação dos alunos, supervisão pedagógica e desempenho docente e avaliação de escolas. E-mail: cabarreira@fpce.uc.pt

Recebido em: 06/06/2020

Aceito em: 26/10/2020

Pressupostos políticos e teóricos do curso de formação “melhor gestão, melhor ensino” da SEE/SP (2013-2017)

*Political and theoretical assumptions on the
training course ‘better management, better teaching’, of the
São Paulo State Department of Education (2013-2017)*

*Supuestos políticos y teóricos del curso de formación “mejor gestión, mejor
enseñanza” de la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo (2013-2017)*

LUIS FERNANDO FERREIRA PINTO

<https://orcid.org/0000-0002-3783-7627>

Universidade Estadual de Campinas

Faculdade de Educação

São Paulo, SP, Brasil

REGIS HENRIQUE DOS REIS SILVA

<https://orcid.org/0000-0001-6392-0697>

Universidade Estadual de Campinas

Faculdade de Educação

São Paulo, SP, Brasil

Resumen: Este artigo objetiva identificar e discutir os pressupostos políticos e teóricos do curso de formação de diretores “Melhor Gestão, Melhor Ensino” da SEE/SP, oferecido entre os anos de 2013 e 2017. Metodologicamente, os pressupostos da Pedagogia Histórico- Crítica guiaram uma abordagem histórica do projeto de formação do diretor a partir da análise de decretos e leis em vigor entre 1996 e 2016. Os resultados consideram o contexto histórico, político e teórico em que o curso foi proposto e permitem perceber a influência da mundialização da cultura do capital e da “Pedagogia do Aprender a Aprender”.

Palabras clave: diretor escolar, gestão escolar, neoliberalismo.

Resumo: *This article aims to identify and discuss the political and theoretical assumptions of the training course for directors “Better Management, Better Teaching” (MGME), offered by the São Paulo State Department of Education (SEE/SP) from 1996 to 2016. Methodologically, the assumptions of critical historical pedagogy guided a historical approach to the training project for directors based on the analysis of decrees and laws in effect between 1996 and 2016. The results consider the historical, political, and theoretical context in which the course was proposed and allow to perceive the influence of globalization of the capital culture and the “Learn to Learn Pedagogy”.*

Palavras-chave: *Pschool principal, school management, neoliberalism.*

Abstract: *Este artículo tiene el objetivo de identificar y discutir los supuestos políticos y teóricos del curso de formación de directores “Mejor Gestión, Mejor Enseñanza” de la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo (SEE/SP) ofrecido entre 2013 y 2017. Metodológicamente, los supuestos de la pedagogía histórica crítica orientaron un abordaje histórico del proyecto de formación del director basado en el análisis de decretos y leyes vigentes entre 1996 y 2016. Los resultados consideran el contexto histórico, político y teórico en el que se propuso el curso y permiten percibir la influencia de la globalización de la cultura del capital y de la “Pedagogía del Aprender a Aprender”.*

Keywords: *director de escuela, gestión escolar, neoliberalismo.*

INTRODUÇÃO

O presente texto discorre sobre o processo de formação do diretor escolar conforme proposto pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP). Para tanto, analisamos o curso de formação “Melhor Gestão, Melhor Ensino” (MGME), oferecido pela Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores Paulo Renato de Souza (EFAP) entre os anos de 2013 e 2017. Trata-se do primeiro curso de formação para diretor oferecido via Educação à Distância (EaD) pela SEE/SP.

Nosso objetivo foi identificar e discutir os pressupostos políticos e teóricos desse curso e compreender o projeto de formação do diretor no âmbito da mundialização do capital, considerando as políticas públicas educacionais brasileiras das últimas décadas, sob a luz da Pedagogia Histórico-Crítica (PHC).

As ações políticas para a formação do educador paulista intensificam-se a partir da criação do programa “São Paulo Faz Escola”, responsável pela implantação do Currículo Oficial do Estado de São Paulo.

No decorrer da implantação do Currículo Paulista, foi criada em 2001 a Rede do Saber, que se tornou uma das maiores redes públicas de videoconferências com finalidade pedagógica da América Latina e tem, como princípio, promover a formação continuada e o desenvolvimento profissional. A partir de 2009, essa instituição passou a integrar a EFAP, organização que oferece cursos de formação continuada aos 270 mil funcionários da SEE/SP. Por isso, a Rede do Saber possui uma estrutura física interligada por todo o Estado e conta com 182 salas em 91 polos, que funcionam em todas as diretorias de ensino da SEE/SP.

A partir de 2008, mais de 5 mil escolas passaram a se conectar às videoconferências da SEE/SP. Essas videoconferências colaboram para a capacitação docente, auxiliando no processo de formação contínua dos educadores, bem como apoiam as atividades de gestão e ampliam ações. Vincula-se à Rede do Saber o Centro de Referência em Educação Mário Covas (CRE), como acervo de textos e legislação educacional a ser consultado pelos educadores.

Sete anos após a criação da Rede do Saber, a SEE/SP divulgou a Proposta Curricular do Estado de São Paulo, que entrou em vigor em 2008 por meio da Resolução SE n. 76, de 7 de novembro de 2008. Implantada no governo José Serra, essa proposta teve como principais autores Maria Helena Guimarães de Castro, Guiomar Namó de Mello, Maria Inês Fini, Lino de Macedo, Zuleika de Felice Murrie e Paulo Renato de Souza. No ano de 2008, os gestores também receberam o Caderno do Gestor, material cujo propósito era subsidiá-los na implantação da Proposta Curricular de São Paulo que fazia parte do programa “São Paulo Faz Escola”.

Também vinculado ao programa estava o curso de formação MGME, objeto de análise deste artigo. Esse curso voltava-se para os diretores e foi dividido em três módulos: no primeiro, o foco era pensar a sala de aula; no segundo, as reflexões tinham como objeto a gestão de pessoas; finalmente, no terceiro, abordavam-se os resultados da aprendizagem.

O MGME era o mais extenso dentre os cursos direcionados aos diretores escolares oferecidos pela SEE/SP e sua última edição ocorreu no ano de 2017. O fato de ele consistir em uma referência para os gestores da rede motivou-nos a tomá-lo como objeto de análise, dedicando-nos, inicialmente, ao exame das referências e da perspectiva histórica subjacentes a sua constituição.

PRESSUPOSTOS POLÍTICOS DO CURSO “MELHOR GESTÃO, MELHOR ENSINO”

O curso MGME era ministrado pela EFAP, criada oficialmente por meio do decreto n. 54.297, de 5 de maio de 2009.

A Resolução SE n. 56, de 14 de outubro de 2016, discorre sobre o perfil, as competências e habilidades requeridas aos Diretores de Escola, bem como sobre as referências bibliográficas e a legislação que fundamentam e orientam a organização de concursos públicos e processos seletivos **do referido cargo da SEE/SP**. Segundo essa resolução, o perfil do diretor escolar deve contemplar:

Gestão democrática e participativa, planejamento estratégico, foco em qualidade e resultados, gestão pedagógica, gestão de processos administrativos, gestão de pessoas e equipes, um perfil como dirigente e coordenador do processo educativo [...] tem como objetivo a melhoria do processo educativo e do desempenho da escola, cabe ao diretor mediante processos de pesquisa e formação continuada em serviço, assegurar o desenvolvimento de competências e habilidades dos profissionais que trabalham sob a sua coordenação, nas diversas dimensões de gestão escolar participativa, pedagógica, de pessoas, de recursos físicos, financeiros e de resultados. (SÃO PAULO, 2016a).

A carreira de diretor passou a contar com estágio probatório e avaliação periódica de desempenho individual, de acordo com a Lei Complementar n. 2.156 de 2015. Aos aprovados no concurso para diretor da SEE/SP foi solicitado que frequentassem cursos de formação continuada oferecidos pela EFAP, conforme estabelece o artigo 2º da Lei Complementar n. 1.207, de 5 de julho de 2013. Vale destacar que os cursos específicos para ingressantes em cargos do quadro do magistério fazem parte do estágio probatório.

Sintetizamos, no quadro abaixo, as principais resoluções e decretos que regeram a vida institucional e indicam os papéis a serem desempenhados pelos diretores de escolas da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo no período de 1996 a 2016.

Quadro 1.1 - Legislação analisada no período de 1996 a 2016

1996	Resolução SE n. 27, de 29 de março de 1996. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar. [Articulado com o Sistema Nacional de Educação Básica (SAEB/MEC)]. Decreto n. 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado/Município para atendimento ao ensino fundamental em São Paulo. [Descentralização da Gestão Educacional Estado/Município].
1997	Deliberação CEE n. 9 de 1997, aprovada em 30 de julho de 1997. Institui, no Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, a progressão continuada no ensino fundamental [números quantitativos / aceleração da aprendizagem] Diretrizes para elaboração de Regimento das Escolas do Estado de São Paulo. Lei Complementar n. 836, de 30 de dezembro de 1997. Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério. [Suporte pedagógico aos gestores.]
2005	Resolução SE n. 24, de 5 de abril de 2005. Dispõe sobre Escola em Parceria.
2007	Lançamento do Caderno do Programa de Qualidade da Escola. (Subsídios ao Gestor para a busca de resultados). Lei Complementar n. 1.018, de 15 de outubro de 2007. Institui gratificação ao professor coordenador e vice-diretor de escola.
2008	Decreto n. 52.630, de 16 de janeiro de 2008. Estabelece ao diretor de escola o dever de atender os critérios definidos por estudos da SEE/SP. [Caderno do Gestor / Orientações ao Gestor Escolar]. Resolução SE n. 40, de 13 de maio de 2008. Dispõe sobre estudos de recuperação na rede estadual de ensino. Lei Complementar n. 1.078, de 17 de dezembro de 2008. Institui o sistema de Bonificação por Resultados.
2009	Matrizes de referência para a avaliação SARESP: documento básico. [Orientações sobre as matrizes de referência SARESP].

Quadro 1.1 - Legislação analisada no período de 1996 a 2016

2011	Decreto n. 57.571, de 2 de dezembro de 2011. Institui, junto à Secretaria de Educação, o Programa Educação-Compromisso de São Paulo.
2013	Resolução n. 22, de 18 de abril de 2013. Prevê o desenvolvimento de ações que visam a melhoria da educação básica paulista.
2015	Lei Complementar n. 1.256, de 6 de janeiro de 2015. Dispõe sobre Estágio Probatório e institui Avaliação Periódica de Desempenho Individual para os ocupantes do cargo de Diretor de Escola.
2016	Resolução n. 56, de 14 de outubro de 2016. Dispõe sobre perfil, competências e habilidades requeridos dos Diretores de Escola da rede estadual de ensino.

Fonte: SÃO PAULO. **Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOE-SP)**.

A Lei Complementar que regulamenta o cargo de diretor escolar na rede estadual de São Paulo é a de n. 836, de 30 de dezembro de 1997. Baseando-se nela, um dos pré-requisitos para ocupar o referido cargo foi ter no mínimo oito anos de efetivo exercício de magistério. Para o vice-diretor da Escola da Família, há a Resolução SE n. 32, de 26 de maio de 2011, para escolas da periferia de grandes cidades como Campinas, que torna a escola um espaço de “lazer comunitário” nos finais de semana.

Notemos também que através dos decretos e leis, a formação do educador e do gestor será realizada pela EFAP, conforme estabelecido pela Resolução SE n. 22, de 18 de abril de 2013:

Artigo 1º – Fica instituído, no âmbito da Secretaria da Educação, o Programa “Melhor Gestão, Melhor Ensino”, destinado aos profissionais de educação, das classes de gestores e docentes, com a finalidade de fortalecer-lhes as competências requeridas para o desempenho de suas respectivas funções, na rede estadual de ensino, em especial nos anos finais do ensino fundamental, mediante ações de formação continuada.

[...]

Artigo 6º – A EFAP – Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do Estado de São Paulo, Paulo Renato Costa Souza, editará, caso necessário, orientações complementares para o cumprimento do disposto na presente resolução.

Artigo 7º – Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação. (SÃO PAULO, 2013).

O curso em questão, vinculado ao Decreto n. 57.571, de 2 de dezembro de 2011, entrou em vigor no ano de 2013, por meio da Resolução n. 22, de 18 de abril de 2013, com o propósito de “prever o desenvolvimento de ações que visam à melhoria da educação básica paulista” (SÃO PAULO, 2013, p. 73). Tanto a primeira edição do curso (2013), quanto as posteriores (2014, 2017) possuem a mesma formatação. A carga horária compunha um total de 80 horas, divididas em 24 horas de encontros presenciais nas diretorias de ensino, 8 horas de

videoconferências e 8 horas de seminários descentralizados; o restante do tempo era distribuído entre observação das aulas dos professores, reflexões, atividades desenvolvidas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) da EFAP e a elaboração de um plano de ação do diretor como atividade final, após a realização de todas as atividades.

As atividades a distância estavam disponíveis em um *site* específico, ocorriam ao final de cada módulo e eram contabilizadas na participação do curso. Elas consistiam em fóruns e em questões objetivas e discursivas sobre os conteúdos de cada módulo e eram validadas por um professor tutor que avaliava as atividades e lhes atribuía um conceito. Após a validação dos conceitos, o cursista recebia um certificado de participação a ser utilizado em sua evolução funcional. Cabe ressaltar que, na SEE/SP, o gestor que deseja obter evolução funcional pela via não acadêmica precisa realizar os cursos oferecidos pela EFAP.

O enfoque do curso é a elaboração de estratégias pedagógicas. Para tanto, o educador é instigado a compreender a importância da formação regional para professores e a elaboração de planos de ação para as escolas por meio de socialização de atividades. O público-alvo, além do diretor escolar, também contemplou vice-diretores e professores coordenadores. Para a edição de 2017, foram oferecidas “13.116 vagas, a serem preenchidas, por adesão e por ordem de inscrição” (SÃO PAULO, 2017, p. 4). Em relação aos anos de 2013 e 2014, não foi apresentada nos regulamentos a quantidade possível de inscrições.

Além disso, cabe uma reflexão política acerca da maneira como o governo se reconfigura e o Estado era combatido para não mais gestar. Nesse sentido, apoiamo-nos em Dardot e Laval, que observam que:

O Estado neoliberal não é, portanto, um instrumento que se possa utilizar indiferentemente para finalidades contrárias. Enquanto Estado estrategista codificador dos investimentos e das normas, ele é uma peça da máquina que se deve combater. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 31).

Notamos que essas ações da SEE/SP seguem a lógica de implementação de uma política neoliberal de caráter centralizador e verticalizado, afinal o neoliberalismo “define-se como o conjunto dos discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 17), ou seja, essas políticas que foram implantadas definem o indivíduo como sua própria empresa, que deve saber gerir o lucro de qualquer forma no processo de mundialização do capital.

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO CURSO “MELHOR GESTÃO, MELHOR ENSINO”

A análise dos pressupostos teóricos que embasam o curso em questão permite abordar o modo como se deu, no estado de São Paulo, o processo de mundialização do capital e investigar os efeitos das políticas educacionais hegemônicas das últimas décadas. Chama-se atenção para o fato de que o curso MGME apresenta uma diferença significativa em relação a momentos históricos anteriores graças a sua amplitude, pois as tecnologias das telecomunicações permitem a participação via internet dos docentes, que podem realizar as atividades no momento em que for mais conveniente, em um modelo de EaD. Percebe-se a existência de uma espécie de “formação em massa”, já que todos os educadores da SEE/SP, podem conectar-se ao conteúdo dos cursos através de teleconferência ou do acesso a endereços eletrônicos.

É notável, na leitura do MGME, que um dos principais assuntos contemplados é a gestão de pessoas. Logo na introdução do curso, enfatiza-se que as leituras, reflexões e atividades a serem desenvolvidas terão como foco a aprendizagem de todos os profissionais da escola e a integração deles para o cumprimento de uma meta comum: a promoção da aprendizagem dos alunos. As temáticas pedagógicas contempladas no curso estão divididas em módulos. Abordemos, pois, o modo como são dispostos os conteúdos.

Num primeiro módulo, inicialmente, o material apresenta tentativas de explicar a escola no passado, tendo como centro a figura do professor, ou seja, explicações que elucidam o foco do conhecimento no professor. Para tanto, abordam-se as mudanças nas concepções educacionais, com ênfase na aprendizagem do aluno e no estímulo ao desenvolvimento cognitivo. A temática, desenvolvida no módulo 1 estabelece, pois, o registro do processo de aprendizagem e o mapeamento da sala, para que o gestor saiba, segundo a EFAP, organizar o processo de aprendizagem e redefinir caminhos. O segundo módulo inicia-se fornecendo subsídios para que o educador tenha domínio sobre o perfil de cada função na escola, segundo o que regem as resoluções, decretos e leis. Após a apropriação desse conteúdo, cabe ao gestor não só saber identificar os conflitos na escola, mas também resolvê-los. Além disso, a definição das parcerias também cabe ao gestor, que precisa articular a escola, a diretoria de ensino e a SEE/SP com o objetivo de regular e controlar os sujeitos, suas relações e processos.

Apropriar-se dos caminhos para o alcance de melhores resultados é uma sugestão recorrente do curso. Por isso, são discutidas ações que podem colaborar para melhorar os resultados, sempre com foco na escola, tornando o ambiente um local organizado. Além disso, cabe ao diretor escolar ser um assíduo participante

dos cursos de formação continuada disponibilizados pela EFAP e articular, em sua rotina, o Plano de Melhoria Educação Compromisso de São Paulo (2011-2030), as diretrizes e o Plano Estadual de Educação, promovendo uma constante “gestão de melhorias”.

Segundo o MGME, cabe ao gestor romper com velhos modelos e responder pelo envolvimento de toda a comunidade. Na condição de líder do processo, deve estimular lideranças intermediárias para o alcance de resultados e estabelecer relações entre as dimensões técnicas e políticas dos sujeitos dentro da escola.

Dando prosseguimento à abordagem do perfil do diretor escolar, o Módulo 2 passa a discorrer sobre mérito, alegando-se que o gestor precisa engajar-se na busca do mérito e de uma proposta de qualidade. Para tanto, deve embasar-se nos princípios da gestão de melhoria e atentar sempre para conceitos como efetividade, relevância, eficácia, eficiência e qualidade. Parece-nos, pois, que existe a expectativa de que um gestor aja com extremo profissionalismo e envolva-se na construção coletiva de si e dos demais educadores e educandos, segundo o que se espera de uma gestão democrática.

Assim, o curso dá ênfase ao profissionalismo técnico-instrumental, centrado na ideia de competências isoladas. Por isso, discorre sobre a relevância de uma “gestão por competências”, estratégia que é concebida como promissora porque possibilita integrar as diversas dimensões que compõem um campo profissional. Segundo as indicações do curso, uma gestão por competências facilita que a escola atinja objetivos institucionais, pois sua base é o desenvolvimento de competências denominadas Conhecimento, Habilidade e Atitude (CHA).

A sigla CHA dialoga com a ideia de um gestor que promove a melhoria progressiva valendo-se dos elementos Conhecimento, Habilidade e Atitude, que concebe ética como dever, conhecimento como saber, estética como prazer e técnica como ser. As competências do CHA levam em consideração as competências acadêmicas, pessoais e profissionais, pois são incorporadas às relações que estabelecemos. A reconfiguração das competências técnicas funciona como ponto de partida para o trabalho educativo, dando-lhe uma nova roupagem.

Também é atribuído ao gestor o papel de colaborar para a criação de contextos que permitam que os professores articulem teoria e prática, seja através de afazeres profissionais, seja por meio de espaços de formação. Frases como “nós somos o sistema” e “todos devem ser incluídos no sistema”, alusão ao processo de inserção social, são elencadas ao longo de todo o curso, dando ênfase à ideia de que, na escola, todos os sujeitos são partes constitutivas de uma estrutura.

As atividades propostas são permeadas por perguntas dirigidas aos gestores, as quais parecem ter objetivo de promover uma reflexão “a-histórica”, já que estão atreladas à ideia de que é preciso construir uma escola que “facilite” a aprendizagem, relegando a segundo plano o modelo produzido de conhecimento característico da escola do passado.

No Módulo 3, abordam-se as avaliações interna e externa e as políticas de resultados, sugerindo-se atividades relativas às avaliações e aos resultados do SARESP. Um dos focos do módulo em questão é defender a importância da observação do que se reproduz em sala de aula, já estabelecida no Caderno do Gestor em 2008 aos diretores, como materialização da implantação da Proposta Curricular de São Paulo. Encontramos no Caderno do Gestor o mesmo perfil de liderança e monitoramento defendido no curso MGME de 2013 a 2017.

Em ambos, são feitos constantes questionamentos sobre o diálogo entre o gestor e o professor, sugerindo-se que os docentes são culpados pelo fracasso da reprovação. Tais diálogos, por sua vez, pressupõem uma escuta atenta por parte do gestor, a quem cabe acolher as concepções e perspectivas desse professor frente aos alunos, ao currículo e à própria gestão.

Em consonância com muitas das ideias que embasam tais propostas, boa parte da literatura disponibilizada nesse módulo compartilha da imagem do professor como um sujeito que possui uma formação insuficiente, que lhe impõe restrições quando se trata de facilitar a aprendizagem. Autores como Damis (2010) e Mazotti (2017) argumentam que a arquitetura das aulas deve ser modificada, havendo, pois, um fracasso que o professor não assume, pois limita-se a culpar o aluno pela falta de êxito do processo de ensino-aprendizagem.

Ao final de cada atividade do Módulo 3, os educadores são convidados a socializar vivências sobre observação de sala de aula, avaliação e resultados. Assim, o cursista é instigado a refletir sobre a mecânica de criar, estimular, orientar, liderar competências – mecânica esta que ancora na escola. Denominada por Saviani de “neotecnicismo”, essa mecânica “surge como algo novo, entretanto, trata-se da velha maneira de perpetuar o capital humano” (2008, p. 383), pois faz com que a função da educação contribua para o aumento da produtividade e do regime de acumulação.

Outro tópico contemplado no curso de formação é a noção de “gestão participativa”. Partindo da ideia de uma democracia plena, cabe ao gestor escolar, segundo Luck e colaboradores (2010), promover uma gestão participativa que permita a atuação de todas as pessoas envolvidas com a escola, desde a equipe pedagógica até a própria comunidade em que está localizada. Segundo os autores,

[...] a intenção é melhorar a qualidade pedagógica do processo educacional das escolas, garantir ao currículo escolar maior sentido de realidade e atualidade, aumentar o profissionalismo dos professores, combater o isolamento físico, administrativo e profissional dos gestores e professores, motivar o apoio das comunidades escolar e local às escolas, desenvolver objetivos comuns na comunidade escolar (LUCK et al., 2010, p. 18).

Cumpramos, porém, que essa proposta de gestão, mesmo alinhada a um dos pilares do programa Compromisso de São Paulo, expressa a desoneração do Estado e a transferência da responsabilidade pela educação para a sociedade civil. A nosso ver, Luck e colaboradores (2010) não se atêm ao violento movimento que o capital impõe às democracias periféricas como o Brasil, instituindo determinações que acabam por refletir-se nos atributos do diretor escolar. Assim, o gestor escolar é levado a aceitar o que lhe é imposto e incorporar conceitos de lideranças alienantes em detrimento do próprio conhecimento que deve ser estimulado na escola.

A temática central do curso, que é a “observação da sala de aula”, conduzirá a uma prática rotineira da escola pelos gestores: observar aula do professor, promover um *feedback* e, finalmente, estabelecer um consenso para um novo planejamento das aulas, caso haja necessidade.

A realidade contraditória, como sua própria natureza, choca-se com o irreal produzido pelo curso, cujas sugestões não contemplam as diversidades e adversidades com as quais o gestor escolar precisa lidar no exercício de seu trabalho. Afinal, na escola também não existe neutralidade, pois há projetos antagônicos em disputa. O conflito irá permanecer dentro da escola, pois os anseios, mais uma vez, não serão sanados, como sugere Sampaio Jr.:

A democracia real, tal como ela existe no Brasil, não abre espaço para a transformação social. Ela funciona como mero ritual eleitoral que operacionaliza a alternância no poder entre as diferentes facções da burguesia, dando um verniz de legitimidade a um padrão de dominação que é, na sua essência, profunda e intrinsecamente antidemocrático. Para sair do impasse em que se encontra, o movimento social terá de radicalizar a crítica ao capitalismo e redefinir o modo de conceber a complexa dialética entre reforma e revolução (SAMPAIO JR., 2017, p. 73).

Em nossas reflexões acerca dos atributos do diretor de escola, cumpre considerar o papel que atualmente atribui-se ao próprio ambiente escolar, tendo em vista que, de acordo com os princípios de “aprender constantemente” e de “desenvolver competências cognitivas”, o indivíduo pode ser inserido socialmente, porém depende dele se a sua formação contribuirá para um homem “em si” ou “para si”. Esse processo ocorre, segundo Duarte, quando a formação do indivíduo

ocorre no âmbito “em si”, através de um “processo de desenvolvimento que se inicia pela síntese espontânea das relações sociais, rumo a uma síntese consciente das relações sociais à individualidade para si” (2017, p. 9).

Nesse sentido, de acordo com Saviani, o diretor escolar, na sociedade capitalista, está fadado a desempenhar uma função gerencial, mesmo que seja também um educador, pois efetua “a mediação entre os dois focos de pressão: superior (o sistema) com o interior da escola (comunidade)” (2008, p. 249).

No MGME, a formação configura-se necessária para responder aos acontecimentos políticos que marcam as concepções educacionais hegemônicas reconfiguradas. Assim, cumpre mencionar as observações de Hernández, que atenta para o fato de que

Para os construtivistas, a formação dos professores de modo construtivista é fundamental para o seu sucesso nas escolas. É então desfechado um ataque maciço à formação fornecida pela universidade, que se caracterizava por uma abordagem empirista, a qual levaria à tentativa de encher a cabeça dos futuros professores com uma série de conteúdos que de nada servirão para sua prática. (HERNÁNDEZ, 1997, p. 202-206).

Para compreender o processo de formação subjacente ao curso MGME, é preciso analisar as respostas dadas à questão “o que o gestor deveria observar em sala de aula? tendo em vista que elas fornecem muitas sugestões aos educadores em formação. A resposta padrão sugere que “é papel do gestor apontar e desvelar as divergências e convergências do que se pretende com as diretrizes da escola, tendo como base o Currículo do Estado de São Paulo” (SÃO PAULO, 2016b).

O curso também estabelece que é preciso existir uma comunicação entre sala de aula, escola e SEE/SP, de modo que elas componham uma tríade unificada, tendo em vista a importância de se alinhar à estrutura para que haja avanços na educação.

Percebe-se a existência de um modelo reconfigurado do trabalho do diretor, que foi historicamente reduzido à competência técnica. O Estado, portanto, recria um sistema de controle sobre seus educadores e utiliza, para tanto, o diretor como figura necessária, que segue sem dar sustentação ao trabalho educativo – pois suas preocupações estão voltadas para a competência técnica – e sem manter comprometimento político com a real e efetiva emancipação dos trabalhadores da educação.

Assim, podemos observar que, de acordo com o curso ministrado pela EFAP – e, consequentemente, de acordo com a própria SEE/SP, já que ela o promove –, o importante é que o gestor organize a maneira de observar a aula do professor. Para tanto, deve analisar o conteúdo desenvolvido na aula, levantar quais as expectativas desenvolvidas de aprendizagem, os seus aspectos organizativos, as

condições didáticas apresentadas a favor da aprendizagem, os recursos utilizados, as relações que se estabelecem e as regularidades no comportamento e nas atitudes dos alunos e dos docentes.

Para otimizar o trabalho de observação do gestor, sugere-se que ele se prepare para realizar a observação da aula, no intuito de “aprimorá-la”, tendo em vista que a sala de aula não é um espaço neutro; assim, é necessário planejar como se irá abordar esse espaço ou interferir nele, ainda que como mero observador.

Pressupondo que a ação do gestor é regida pela ideia de que os objetivos devem ser combinados a partir do mesmo foco, o curso também fornece subsídios para analisar qual é o momento correto de realizar a observação. Para o MGME, esse momento de observação de sala de aula, como parte do processo de formação do diretor, é um momento crucial. No que se refere à observação da aula propriamente dita, sugere-se aos gestores que é preciso ter “foco da observação da aula e anotar os diferentes aspectos definidos como pontos de observação” (SÃO PAULO, 2016b, p. 6).

É notável, no curso em questão, a existência de um mecanismo estabelecido de cima para baixo com o intuito de tornar constante a prática da observação da sala de aula. Nesse sentido, cumpre considerar que as escolas de tempo integral do estado de São Paulo já utilizam esse documento orientador como forma de avaliação da gestão de sala de aula dos educadores.

Conforme os módulos do MGME avançam, notamos as alusões a e relações existentes entre decretos, leis, resoluções e materiais como o Caderno do Gestor, o Caderno do Professor, a Proposta Curricular, além dos referenciais bibliográficos que influenciam as concepções pedagógicas hegemônicas. O Caderno do Gestor se materializa na relação com os pressupostos teóricos e políticos do “São Paulo Faz Escola” e, distribuído aos gestores escolares, regulamenta na prática o papel gerencial do diretor.

Percebe-se, assim, que a proposta de formação do diretor subjacente a esse curso não se configura de maneira a refletir os problemas da educação e buscar soluções para eles, mas caminha para uma formação contínua unilateral e alienante.

Dando sequência às reflexões sobre gestão, o curso sugere que, após compor o próprio perfil, cabe ao diretor implantar as ações ou práticas estabelecidas no intuito de permitir que a escola cumpra seu papel com excelência. Que práticas são estas? “Ao gestor cabe ser líder capaz de estimular e orientar a implementação do currículo nas escolas públicas estaduais de São Paulo” (SÃO PAULO, 2010, p. 10).

As atribuições do diretor elencadas ao longo do curso permitem-nos afirmar que a formação do diretor escolar prevista pela SEE/SP, segundo esses moldes, limita-se sistematicamente à racionalidade econômica, à gestão de pessoas e à busca de resultados, enquanto elimina os anseios do devir histórico de trabalho educativo da função.

Assim, ao nosso ver, a análise dos pressupostos teóricos e políticos do curso MGME permite-nos afirmar que o objetivo central do curso é qualificar os gestores escolares para as especificidades “gerenciais”, de modo a incorporar políticas hegemônicas e consolidar reformas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Melhor Gestão, Melhor Ensino” foi o primeiro curso para diretores fornecido via EaD pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, no período entre 2013 e 2017. Ao analisar seus pressupostos políticos e teóricos, no intuito de tecer considerações acerca do processo de formação do diretor de escola proposto pela SEE/SP, foi possível perceber que estamos diante do perfil de um diretor “subjetivo”, já que a especificidade do “currículo da escola se baseia no saber elaborado (ciência)” (SAVIANI, 2015, p. 288), e uma vez que o conteúdo do curso está prioritariamente voltado para questões como gestão de pessoas e busca de resultados, relegando-se a segundo plano o aspecto educativo das atribuições de um diretor escolar.

A história da educação brasileira, em sua dinâmica, é concreta, já que, mesmo que surjam perspectivas por coerências subjetivistas, é no concreto que as respostas surgem. Além disso, é na produção do Ser Humano que observamos o real e lá está, também, a formação. Nesse sentido, importa notar que a prática gestora ocorre na presença de contradições sociais, políticas, econômicas e culturais, contribuindo para que haja uma reconfiguração da paralisia da crítica, negando a perspectiva histórica, filosófica e científica dentro da escola e nos cursos de formação.

No Curso MGME ocorre a concretização gerencialista do trabalho do diretor escolar. Notamos a reconfiguração da profissão, dizimando seu trabalho educativo, em contradição com o ideal de formação que emancipa o Ser Humano *omnilateral*. Para Gramsci (2006 p. 39), a escola deve formar o homem para sua emancipação, adquirindo assim “uma consciência moral e social sólida e homogênea”, e a posterior seguir a profissões diversas, técnicas ou não. Assim o Ser Humano *omnilateral* se aproxima da “objetivação como ser histórico (DUARTE, 2013, p. 135).

Já o “aprender a aprender” promove uma formação que generaliza a escola conduzindo os indivíduos a uma “concepção educacional voltada para a formação da capacidade adaptativa dos mesmos”. (DUARTE, 2013, p. 49). Processo pelo qual o indivíduo passará a ser “guiado” dentro da genericidade “em si”, ou seja, se adaptando aos costumes que lhe são propostos, através do agir espontâneo.

Notemos que a formação do indivíduo “para si”, segundo Duarte (2017, p 16.), “é a formação do indivíduo como uma pessoa que faz de sua vida uma relação consciente com o gênero humano”, portanto, acreditamos que o indivíduo necessita de uma concepção educacional “para si”, que resultará em uma formação não espontânea e sim, que se aproprie das objetivações, dos conceitos filosóficos históricos e científicos, não presentes no curso de formação MGME.

Afinal, o trabalho educativo do diretor está relacionado à problematização das questões e ao encaminhamento de soluções da resolução dos problemas sociais da prática social. Nesse processo, o ponto de chegada é a prática social “em si”, a qual está excluída dos cursos de formação e precisa ir ao encontro do “para si”. Como observa Saviani, o trabalho educativo do diretor deveria configurar-se como mediação da relação professor e aluno, permitindo a passagem dos educandos e professores “de uma inserção acrítica e intencional para uma situação crítica e intencional” (2012, p. 111).

O enfrentamento dos problemas relacionados às práticas sociais requer uma formação que desperte o diretor real com qual ação intencional?

Ao analisarmos o objeto curso de formação MGME, notamos a presença de uma ação “doxa”, ou seja, intencional espontânea, “que significa opinião, isto é, o saber próprio do senso comum” (SAVIANI, 2015, p. 288). Para tanto, é preciso que haja uma ação intencional da SEE/SP com formação através de conhecimentos metódicos e sistematizados através da “Episteme”, que significa Ciência.

Ao refletir sobre a relação entre teoria e prática, Saviani observa que “a prática é a razão de ser da teoria, o que significa que a teoria só se constitui e se desenvolve em função da prática que opera” (2012, p. 108). Nesse sentido, cabe ao diretor empírico distanciar-se do diretor conceitual em busca de uma teoria consistente e eficaz que promova a resolução dos problemas.

Quando analisamos a ideia de que o gestor deve observar o professor em sala de aula, conforme as sugestões do MGME, é preciso alertar para o fato de que o problema da educação brasileira não é o professor, mas sim o distanciamento dos educadores em relação à prática social global. Por isso, incomoda-nos a ideia de que o curso de formação em questão não oferece a ideia de educação como

mediadora na prática social global, como sugere a PHC, limitando-se a sugerir que o diretor faça o apontamento de sucessos e fracassos, posicionado o educador como o grande vilão de um sistema que está distante do **sentido emancipador**.

Para superarmos essa condição, é fundamental que o diretor empírico passe a ter uma visão sintética, articulada e também concreta, à margem de uma visão confusa e caótica do que é estabelecido nos cursos de formação. Afinal, “a prática humana é determinada pela teoria” (SAVIANI, 2012, p. 109).

A nosso ver, o perfil de diretor proposto pelo MGME está atrelado a uma formação abstrata do trabalho educativo, pois o curso pressupõe um profissional que culpa o professor e a si mesmo pelos altos índices de reprovação, atendo-se às considerações que resultaram das observações das aulas dos professores. Cumpre destacar, porém, que a culpabilidade do fracasso escolar não deve recair sobre o educador e, sim, sobre a própria estrutura, que não acorda com o devir histórico de formação como prática social mediadora, sugerida por Saviani, em busca de compreender o ser em si e na sua concretude. Do ponto de vista filosófico-científico a perspectiva do MGME se apresenta como uma concepção idealista, pois ela não movimenta a realidade concreta, antes parte exclusivamente da capacidade do gestor para transformar a realidade. O conflito persistirá, pois há a luta de classes no “chão da escola”. Nesse contexto, o gestor desempenha um papel de maior amplitude, pois, conforme observa Saviani,

o diretor se vê concretamente diante de focos de pressão do “sistema” que privilegia a forma sobre o conteúdo impondo um conjunto de exigências burocrático-administrativas; de outro lado, (de baixo e de dentro), a pressão do conteúdo educativo que necessita ser desenvolvido no interior da escola sem o que ela se descaracteriza [...]. Em termos ideais, caberia ao diretor efetuar a mediação entre os dois focos de pressão. (1996, p. 208).

Assim, concluímos que, para que se estabeleça a concretude do trabalho educativo, é necessário que o diretor escolar entenda, na prática, que sua competência técnica deve estar atrelada a seu compromisso político e à intencionalidade das objetivações de sua individualidade, como trabalho educativo “para si”.

REFERÊNCIAS

DAMIS, Olga Teixeira. Arquitetura da aula um espaço de relações. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO: CONVERGÊNCIAS E TENSÕES NO CAMPO DA FORMAÇÃO E DO TRABALHO DOCENTE: POLÍTICAS E PRÁTICAS EDUCACIONAIS, 15. 2010, Belo Horizonte. DALBEN, Ângela Imaculada. Loureiro de Freitas; PEREIRA, Julio Emilio Diniz; SANTOS, Lucíola L. (Orgs.). **Anais do Encontro**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 210-217.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUARTE, Newton. **Vygotsky e “o aprender a aprender”**. Crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vygotskiyana. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

_____. **A Individualidade para si**: Contribuição a uma teoria histórico-crítica da formação do indivíduo. Campinas: Autores Associados, 2017.

GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

_____. Os intelectuais o princípio educativo e o Jornalismo. Caderno 12. **Cadernos do Cárcere**. v. 2, 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

HERNÁNDEZ, P. Construindo o Construtivismo: critérios para a sua fundamentação e aplicação instrumental. In: RODRIGO, Maria José; ARNAY, José (Orgs.). **Domínios do Conhecimento, Prática Educativa e Formação de Professores**. São Paulo: Ática, 1997.

LUCK, Heloísa; FREITAS, Kátia Siqueira de; GIRLING, Robert; KEITH, Sherry. **Escola Participativa**: o trabalho do gestor escolar. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MANACORDA, Mario Alighiero. **O princípio educativo em Gramsci**: americanismo e conformismo. 2. ed. Campinas: Alínea, 2013.

_____. **Marx e a pedagogia moderna**. 3. ed. Campinas: Alínea, 2017.

MAZZOTTI, Alda Judith Alves. “Fracasso Escolar”: representações de professores e de alunos repetentes. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED: NOVO GOVERNO, NOVAS POLÍTICAS, 26., 2003, Poços de Caldas. **Trabalhos e Pôsteres da 26ª Reunião Anual**. [online]. Disponível em: <<http://26reuniao.anped.org.br/tpgt20.htm>>. Acesso em: 16 out. 2020.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **Crônica de uma crise anunciada**. São Paulo: SG Amarante, 2017.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. São Paulo: Autores Associados, 1996.

_____. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **Escola e Democracia**. 42. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

_____. Sobre a Natureza e a Especificidade da Educação. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 286-293, jun. 2015.

SAVIANI, Demerval; DUARTE, Newton (Orgs). **Pedagogia histórico-crítica e luta de classes na educação escolar**. Campinas: Autores Associados, 2015.

SÃO PAULO (ESTADO). **Centro de Referência em Educação Mario Covas**. Disponível em: <<http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Default.aspx?tabid=4031>>. Acesso em: 8 set. 2018.

_____. **Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOE-SP)**. Disponível em: <imprensa.official.com.br>. Acesso em: 4 de outubro de 2019.

_____. **Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores Paulo Renato Costa Souza**. Disponível em: <www.escoladeformacao.sp.gov.br>. Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. **Rede do Saber**. Disponível em: <www.rededosaber.sp.gov.br>. Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. **Regulamento SEE. Melhor Gestão, Melhor Ensino.** Disponível em: <www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Portals/131/regulamento_melhor_gestao_ensino_Curso2_formacao_2017_1ed.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. **Decreto n. 651, de 6 de agosto de 1897.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1899/decreto-651-29.03.1899.html>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

_____. **Decreto n. 5.431, de 5 de março de 1932.** Publicado no Diário Oficial do Estado de 6/03/1932. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=131663>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

_____. **Decreto n. 5.846, de 21 de fevereiro de 1933.** Publicado no Diário Oficial do Estado de 22/02/1933. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1933/decreto-5846-21.02.1933.html>>. Acesso em: 9 mai. 2018.

_____. **Decreto n. 11.285, de 16 de março de 1978.** Publicado no Diário Oficial do Estado de 17/03/1978. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1978/decreto-11285-16.03.1978.html>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 444 de 27 de dezembro de 1985.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1985/lei.complementar-44427.12.1985.html>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 725, de 16 de julho de 1993.** Disponível em: <www.al.sp.gov.br/norma/15561>. Acesso em: 12 ago. 2018.

_____. **Decreto n. 40.673 de 16 de fevereiro de 1996.** Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental. São Paulo, 1996a.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Resolução SE n. 27, de 29 de março de 1996.** Dispõe sobre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. São Paulo, 1996b.

_____. **Deliberação CEE n. 9 de 30 de julho de 1997.** Institui, no sistema de ensino do Estado de São Paulo, o regime de progressão continuada no ensino fundamental. São Paulo, 1997a.

_____. **Resolução SEE de 4 de agosto de 1997.** Homologa a Deliberação CEE n. 9 de 1997. Publicada no DOE, pp. 12-13. São Paulo, 1997b.

_____. **Lei Complementar n. 836, de 30 de dezembro de 1997.** Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. São Paulo, 1997c.

_____. **Decreto n. 43.409, de 26 de agosto de 1998,** alterado pelo Decreto número 57.670 de 22 de dezembro de 2011. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto-4340926.08.1998.html>>. Acesso em 19 mar. 2018.

_____. **Caderno do Programa de Qualidade da Escola.** São Paulo: SEE, 2007a.

_____. **Lei Complementar n. 1018, de 15 de outubro de 2007.** São Paulo, 2007b. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/lei.complementar1018-15.10.2007.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Decreto n. 52.630, de 16 de janeiro de 2008.** São Paulo, 2008a. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-5263016.01.2008.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Resolução SE n. 27, de 11 de março de 2008.** São Paulo, 2008b. Disponível em: http://deadamantina.edunet.sp.gov.br/legislacao/Res_SE_27_2008.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Resolução SE n. 76, de 7 de novembro de 2008.** São Paulo, 2008c. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/76_08.HTM?Time=24/03/2018%2020:33:56>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 1078,** de 17 de dezembro de 2008. Institui o sistema de Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. São Paulo, 2008d.

_____. **Matrizes de referência para a avaliação Saesp:** documento básico. São Paulo: SEE, 2009a.

_____. **Lei Complementar n. 1097 de 27 de outubro de 2009.** Institui o sistema de promoção para os integrantes do quadro do magistério da Secretaria da Educação. São Paulo, 2009b.

_____. **Currículo do Estado de São Paulo:** Ciências Humanas e suas tecnologias. São Paulo: SEE, 2010.

_____. **Decreto n. 57.571, de 2 de dezembro de 2011.** Institui, junto à Secretaria de Educação, o Programa Educação – Compromisso de São Paulo e das providências correlatas. São Paulo, 2011.

_____. **Resolução SE- n. 22, de 18 de abril de 2013.** Diário Oficial Poder Executivo Seção I. São Paulo: SEE, 2013a.

_____. **Resolução n. 52, de 14 de agosto de 2013.** São Paulo, 2013b. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/cgrh/wpcontent/uploads/2014/06/RESOLU%C3%87%C3%83O-SE-52-de-14-8-2013PERFIS-PARA-CONCURSO.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 1.256, de 6 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre Estágio Probatório e institui Avaliação Periódica de Desempenho Individual para os ocupantes do cargo de Diretor de Escola e Gratificação de Gestão Educacional para os integrantes das classes de suporte pedagógico do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar1256-06.01.2015.html>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

_____. **Resolução n. 56 de 14 de outubro de 2016.** Dispõe sobre perfil, competências e habilidades requeridos dos Diretores de Escola da rede estadual de ensino, e sobre referenciais bibliográficos e legislação, que fundamentam e orientam a organização de concursos públicos e processos seletivos, avaliativos e formativos, e dá providências correlatas. São Paulo, 2016a.

_____. **Regulamento Curso: Melhor Gestão, Melhor Ensino.** Disponível em: http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Portals/131/regulamento_melhor_gestao_ensino_Curso3_gestao_2017_1ed.pdf. Acesso em: 14 nov. 2016.

_____. **Documento Orientador:** Observação de Sala de Aula da Coordenadoria de Gestão da Educação Básica (CGEB). São Paulo, SEE, 2016b. Disponível em: <<https://midiasstoragesec.blob.core.windows.net/001/2017/08/17-08-2017documentoorientador-protocolo-de-observao-em-sala-de-aula-2.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

Luis Fernando Ferreira Pinto

Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Unicamp. Especialista em Educação e Inserção Social pelo Instituto Federal de Campinas. Graduação em História pela PUC-Campinas e Pedagogia. Tem experiência como Professor de História e Gestor Escolar na Rede Pública Estadual Paulista e Particular. E-mail: luisf.hu@hotmail.com

Regis Henrique dos Reis Silva

Doutor em Filosofia e História da Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2013). Atualmente é professor do Departamento de Filosofia e História da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (DEFHE/FE/Unicamp) e Coordenador Associado do Curso de Pedagogia da FE/Unicamp. E-mail: regishsilva@gmail.com

Recebido em: 20/10/2020

Aceito em: 11/11/2020

Gestão democrática da educação: o que revelam os dados do projeto da rede estadual paulista?

Democratic management of education: what do the data of the São Paulo state network project reveal?

Gestión democrática de la educación: ¿qué revelan los datos del proyecto de la red estatal de São Paulo?

RICARDO ALEXANDRE MARANGONI

<https://orcid.org/0000-0002-4080-0673>

Universidade Cidade de São Paulo
Programa de Pós-Graduação em Educação
Departamento de Educação
São Paulo, SP, Brasil

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

<https://orcid.org/0000-0002-0246-3207>

Universidade Federal do Paraná
Faculdade de Educação
Departamento de Políticas Educacionais
Paraná, PR, Brasil

Resumo: Este artigo apresenta as representações de discentes, docentes, gestores, servidores, pais ou responsáveis sobre a gestão democrática da escola pública paulista. A partir dos dados de um projeto, implementado no período de 2016 a 2017 pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, analisou-se como as práticas declaradas vêm contribuindo (ou não) com o processo de democratização da gestão das escolas públicas da rede estadual de ensino. O presente Artigo contou com o aporte teórico de autores como Draibe (2001), Souza (2007a, 2007b, 2012, 2016, 2019), Touraine (1996), entre outros, para relacionar o contexto macro das políticas e o micro, por meio das representações dos sujeitos. Aproximando-se da teoria das representações sociais, proposta por Moscovici (1961/2012), a pesquisa foi realizada a partir do tensionamento entre os aportes legais, teóricos e os dados captados no projeto analisado. As conclusões apontam para a necessidade de se questionar as condições concretas e objetivas por meio das quais a gestão democrática (não) se realiza.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Escola Pública; Políticas Educacionais; Representações.

Abstract: *This article presents the representations of students, teachers, principals, servants, parents, or guardians about the public school democratic administration at São Paulo, Brazil. Based on data from a project implemented between 2016 and 2017 by the São Paulo State Department of Education, the work analyzed how the declared practices have contributed (or not) to the process of democratization of public school administration. The research was based on the theoretical contributions of authors such as Draibe (2001), Souza (2007a, 2007b, 2012, 2016, 2019), Touraine (1996), among others, looking for the link between the macro and micro policies context, through the subjects' representations. Approaching the social representations theory, proposed by Moscovici (1961/2012), the research was carried out from the tension including the legal and theoretical contributions and the analyzed project data. The conclusions point to the need to question the concrete and objective conditions under which democratic administration (does not) take place.*

Keywords: *Democratic Administration; Public School; Educational Policies; Representations.*

Resumen: *Este artículo presenta las representaciones de estudiantes, maestros, directivos, funcionarios, padres o tutores sobre la gestión democrática de la escuela pública de São Paulo. A partir de los datos de un proyecto implementado en el período de 2016 a 2017 por el Departamento de Educación del Estado de São Paulo, se analizó cómo las prácticas declaradas han contribuido (o no) al proceso de democratización de la gestión de las escuelas públicas en la red de enseñanza del estado. Se contó con el aporte teórico de autores como Draibe (2001), Souza (2007a, 2007b, 2012, 2016, 2019), Touraine (1996), entre otros, para relacionar el macrocontexto de las políticas y el micro, a través de las representaciones de los sujetos. Acercándose a la teoría de las representaciones sociales, propuesta por Moscovici (1961/2012), la investigación se realizó a partir de la tensión entre las aportaciones jurídicas y teóricas y los datos captados en el proyecto analizado. Las conclusiones apuntan para la necesidad de cuestionar las condiciones concretas y objetivas a través de las cuales (no) tiene lugar la gestión democrática.*

Palabras clave: *Gestión democrática; Escuela pública; Políticas educativas; Representaciones.*

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo investigar as representações de alunos, pais/responsáveis, professores, gestores, servidores e sociedade civil sobre a gestão democrática (GD) da escola pública paulista, tendo como base os dados obtidos de um projeto intitulado *Gestão Democrática da Educação*, implementado no período de 2016 a 2017 pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC/SP). O referido projeto aponta, em sua justificativa, o propósito de avançar no processo democrático em espaços de decisão e deliberação existentes na escola, tais como o Conselho de Escola (CE), a Associação de Pais e Mestres (APM) e o Grêmio Estudantil (GE) (SÃO PAULO, 2018).

O presente texto está organizado em três momentos. O primeiro apresenta uma descrição do projeto, no qual debruçamo-nos sobre a proposição e estrutura desenhada nesta ação da SEDUC/SP e por ela mesma declarada como em favor da ampliação da participação dos processos de gestão das escolas públicas estaduais paulistas.

Em um segundo momento, descrevemos o percurso metodológico da pesquisa, tendo em vista a origem e forma de tratamento dos dados.

E, finalmente, promovemos a exposição daqueles dados da pesquisa e levantamos uma discussão sobre o projeto paulista, apontando a necessidade de observação e questionamento das condições objetivas e concretas para a realização da gestão escolar democrática.

O PROJETO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA REDE ESTADUAL PAULISTA

Segundo a SEDUC/SP, a discussão da modernização da GD nas escolas públicas paulistas vem sendo realizada por meio da união de alunos, pais/responsáveis, professores, gestores, servidores e sociedade civil, no esforço de aperfeiçoar os espaços de decisão e deliberação da escola, tais como o CE, a APM e o GE (SÃO PAULO, 2018).

Dessa maneira, a SEDUC/SP criou, em maio de 2016, o *Projeto Gestão Democrática da Educação* com o objetivo de ampliar a cultura democrática das escolas e de sua comunidade, por meio da participação dos sujeitos nos órgãos colegiados (SÃO PAULO, 2018).

Complementarmente, e para além dos dados apresentados pelo site da SEDUC/SP, encontramos mais dois sites (www.inspire.org.br / www.porvir.org) que nos ajudaram a compreender o projeto. O Instituto Inspire, do qual o Porvir faz parte, declarou ser parceiro da Secretaria no desenvolvimento do projeto. O que nos chamou a atenção é a falta dessa informação no próprio site da Secretaria, o que revela um primeiro incômodo: por que a SEDUC/SP ocultou o seu parceiro (Instituto Inspire) no site oficial? Mais adiante, vamos expor nosso entendimento sobre essa questão.

Fazem parte do projeto todas as 91 Diretorias de Ensino do Estado de São Paulo. Apenas, a de Carapicuíba, não teve os dados sobre a categoria GD apresentados no site da SEDUC/SP.

O projeto foi desenvolvido em quatro etapas: Diagnóstico, Local, Regional e Estadual.

A primeira etapa (diagnóstico) ocorreu de agosto de 2016 a janeiro de 2017, e foi marcada por dois momentos específicos e complementares: o primeiro, que data de 20 de julho a 30 de outubro de 2016, no qual ocorreram ações relacionadas à apresentação e à construção do projeto; o segundo, que data de 31 de outubro a 18 de dezembro de 2016, no qual ocorreu a disponibilização do questionário do projeto à sociedade.

Foi em 20 de julho de 2016, que a Rede de Ensino do Estado de São Paulo teve acesso ao Projeto *Gestão Democrática da Educação*, por meio de uma videoconferência. No mês de agosto, sucederam-se as ações: 30 pessoas, chamadas de facilitadores, foram capacitadas e responsáveis pelos grupos de escuta em seus polos; apresentação da metodologia dos grupos de escuta à Rede Estadual de Ensino; realização de 105 grupos de escuta, envolvendo cerca de 2.700 participantes da comunidade escolar e 1.500 escolas; apresentação do projeto à sociedade; em 30 de agosto, foi disponibilizado um *bax* (formulário de contribuições) no site da SEDUC/SP, para que os alunos, pais/responsáveis, professores, gestores, servidores e a sociedade civil pudessem participar e contribuir com o desenvolvimento do projeto. Até 8 de novembro de 2016, foram enviadas 1.412 sugestões para o projeto (SÃO PAULO, 2018).

A partir das informações coletadas pelos grupos de escuta, foi construído o questionário. Este organizou-se em três blocos: o primeiro, com questões que envolvem a caracterização ou perfil dos respondentes; o segundo, com questões que contemplam a GD na escola; o terceiro, com questões que se relacionam aos espaços de participação (CE, APM e GE). Sua aplicação ocorreu entre 31 de outubro e 18 de dezembro de 2016 (SÃO PAULO, 2018).

Na segunda etapa, chamada de local, os dados coletados (a partir do questionário) foram divulgados às escolas, e serviram para fomentar o debate em cada unidade escolar com a comunidade. Segundo a SEDUC/SP, 4.684 escolas (93%) participaram da atividade. Ocorreu em maio de 2017.

O resultado da etapa anterior subsidiou a discussão da etapa regional, que ocorreu no âmbito das Diretorias de Ensino. Após o debate, cada Diretoria inseriu 15 propostas na Secretaria Escolar Digital para votação. Foram 1.341 propostas cadastradas, das quais a comunidade escolar elegeu 10 propostas para representar cada Diretoria. Ao final desta etapa, as sugestões foram sistematizadas em um documento matriz com 908 propostas selecionadas. O debate nas Diretorias aconteceu no segundo semestre de 2017.

Com os dados organizados da terceira etapa (regional), ocorreu em dezembro de 2017 a quarta etapa, um debate em nível estadual¹. Participaram do encontro 240 pessoas dos segmentos: alunos, pais/responsáveis, professores, gestores, funcionários e técnicos de Diretorias de Ensino. Segundo a SEDUC/SP, havia representantes de apenas 15 Diretorias e a escolha dos indicados levou em conta a participação ativa no projeto.

As contribuições (908 propostas) foram analisadas e agrupadas, para posterior, elaboração de um projeto de Lei. A Secretaria também afirmou que as contribuições serão utilizadas para o fortalecimento da democracia nas escolas. O projeto de Lei ainda não foi submetido à consulta pública e enviado à Assembleia Legislativa para aprovação até a data de finalização deste artigo, abril de 2020.

PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa que originalmente gerou este artigo está organizada em três etapas específicas e complementares: (i) revisão de literatura²; (ii) descrição do projeto; (iii) sistematização e discussão das respostas declaradas no questionário de 2016, desenhando um cenário descritivo-interpretativo em âmbito estadual.

Os dados utilizados para a parte empírica da pesquisa estão sistematizados no site da SEDUC/SP. Neste trabalho apresentamos a análise referente aos dados da primeira etapa (Diagnóstico) do projeto *Gestão Democrática da Educação*.

Assinalamos, também, que não há pretensão de entrar no debate em torno do conceito de representação social, mas não podemos nos furtar de apontar que a teoria (MOSCOVICI, 1961/2012) vem construindo um caminho promissor no estudo de políticas educacionais.

O INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS UTILIZADO PELA SEDUC/SP

Utilizando um questionário de dezenove questões, a SEDUC/SP coletou os dados da primeira etapa do projeto (diagnóstico). Neste momento, serão apresentadas apenas as questões referentes ao perfil dos participantes e da categoria GD. Chamamos atenção para o fato de que existem outras questões, relativas às categorias GE, CE e APM. Apesar do reconhecimento da estreita conexão desses órgãos colegiados com a GD, por ora, analisaremos uma parte do questionário.

1 Os dados apresentados não estão disponíveis no site da SEDUC/SP. A última disponibilizou algumas informações por e-mail.

2 Para acessar esta discussão, ver Marangoni (2018).

As questões ligadas ao perfil dos participantes estão organizadas nos quadros de 1 a 3, a seguir:

Quadro 1

Qual a sua relação com esta escola?
A. Sou aluno
B. Sou professor
C. Integro a Equipe Gestora (diretor, vice-diretor, professor coordenador, GOE)
D. Sou servidor (QAE / QSE)
E. Sou familiar ou responsável por aluno
F. Nenhuma das anteriores

Fonte: SEDUC/SP, 2018.

Quadro 2

(Complemento Questão Anterior) Aluno – Tipo de Vínculo com a Escola
A. Ensino Fundamental – 1º a 5º Ano
B. Ensino Fundamental – 6º a 9º Ano
C. Ensino Médio Diurno
D. Ensino Médio Noturno
E. EJA
F. Não sou aluno / Outras categorias (Professor, Servidor, Responsável)

Fonte: SEDUC/SP, 2018.

Quadro 3

Qual a sua faixa de idade?
A. Menos de 11 anos
B. 11 a 14 anos
C. 15 a 19 anos
D. 20 a 29 anos
E. 30 a 39 anos
F. 40 a 49 anos
G. 50 a 59 anos
H. Mais de 60 anos

Fonte: SEDUC/SP, 2018.

Conforme podemos observar, as questões priorizaram a relação do participante com a escola, o tipo de vínculo com a escola e a faixa etária. A noção de quem é o grupo de respondentes, a partir destas variáveis, poderá justificar certas escolhas e o modo como pensam.

As questões relativas à GD estão organizadas nos quadros de 4 a 8, a seguir:

Quadro 4

Você faz parte de algum dos seguintes espaços de participação na escola? Qual(is)?
A. Grêmio Estudantil
B. Associação de Pais e Mestres
C. Conselho de Escola
D. Outra

Fonte: SEDUC/SP, 2018.

Quadro 5

Na sua opinião, qual das alternativas abaixo melhor descreve a GD nas escolas?
A. Diálogo constante entre a equipe gestora (diretor, vice-diretor, professor coordenador) e todos que fazem parte da escola: professores, servidores, alunos e familiares
B. Participação de professores, servidores, alunos e familiares nas decisões e melhorias da escola
C. Envolvimento efetivo de professores, servidores, alunos e familiares em grupos formais
D. Quando professores, servidores, alunos e familiares se responsabilizam pela escola, com direitos e deveres compartilhados
E. Uma combinação entre todas as anteriores
F. Nenhuma das anteriores
G. Não sei opinar

Fonte: SEDUC/SP, 2018.

Quadro 6

Qual alternativa mais contribui para garantir uma GD na escola?
A. Quando as opiniões de todos os participantes da comunidade escolar são escutadas e consideradas
B. Quando as decisões na escola são tomadas em assembleias abertas com participação da comunidade escolar
C. Quando as atividades de participação acontecem em horário em que todos podem participar, inclusive as famílias
D. Quando a comunidade escolar participa da definição da aplicação de como os recursos financeiros da escola devem ser utilizados
E. Uma combinação das anteriores
F. Nenhuma das anteriores
G. Não sei opinar

Fonte: SEDUC/SP, 2018.

Quadro 7

Na sua opinião, em que medida a GD pode melhorar os seguintes aspectos do dia a dia da sua escola?	Pode melhorar muito	Pode melhorar um pouco	Não pode melhorar em nada	Não sei opinar
A. A inclusão e o respeito às diferenças entre as pessoas				
B. A motivação dos alunos para estudar				
C. A motivação dos alunos para participar do dia a dia da escola				
D. A aprendizagem dos alunos				
E. O cuidado de professores, servidores, alunos e familiares com a escola				
F. O envolvimento de todos no projeto pedagógico da escola				
G. A colaboração de todos na solução dos problemas da escola				
H. A aproximação entre as famílias e a escola				
I. A preparação dos alunos para a cidadania e para a participação em processos democráticos				

Fonte: SEDUC/SP, 2018.

Quadro 8

Pensando no que contribui com a GD, você diria isso sobre a sua escola?	Com certeza	Mais ou menos	Não diria	Não sei opinar
A. As pessoas sabem o que é democracia				
B. As pessoas se preocupam em decidir e fazer o que é melhor para todos				
C. Os alunos têm orgulho, cuidam e participam da escola				
D. A equipe gestora e os professores escutam e valorizam a opinião dos alunos				
E. A equipe gestora e os professores da escola ouvem e estimulam a participação das famílias dos alunos				
F. As famílias têm interesse em participar da escola e da vida escolar dos alunos				
G. Os professores se interessam em participar das decisões tomadas na escola				
H. A escola promove atividades em parceria com outras organizações do bairro				
I. As pessoas da escola valorizam os espaços de participação, como GE, CE e APM				
J. A Secretaria de Educação cria condições para que a gestão democrática aconteça na escola				

Fonte: SEDUC/SP, 2018.

Primeiramente, salientamos que a escolha do método e instrumento de coleta de dados utilizados pela SEDUC/SP, revela intenções. A estatística realizada, a partir da aplicação do questionário, tem o propósito de fornecer uma ideia geral sobre o que pensam os participantes a respeito da GD.

O questionário³ de múltipla escolha é um instrumento comum para identificar preferências de um grupo de pessoas. No entanto, vale lembrar que nem sempre as alternativas sugeridas condizem com a informação que o sujeito gostaria de dar. Observamos que a SEDUC/SP se utilizou das alternativas “outra”, “nenhuma das anteriores” e “não sei opinar” para preencher essa demanda.

Outro aspecto a considerar refere-se ao suposto “tom neutro” adotado pela SEDUC/SP. Não há neutralidade; é oportuno dizer que esta condiciona a resposta do participante, enquadrando-o numa forma/fôrma de pensar que corresponde a sua própria. Dito isto, chamamos a atenção para o fato de as políticas públicas em geral, e as políticas educacionais em particular, desempenharem um importante papel na formação de (possíveis) representações. Logo, as representações são da SEDUC/SP, mas, também dos respondentes que concordaram com elas. Isso mostra que são intercambiáveis, não podendo polarizar dizendo que são destes e não daqueles.

Quanto às alternativas sugeridas para cada questão, afirmamos adentrar num campo complexo relacionado à questão semântica e à operacionalização do projeto Gestão Democrática da Educação. Adiantamo-nos asseverando que no cotidiano escolar, o discurso e a prática não se realizam de modo a fortalecer a GD. Ao contrário, nossas observações assistemáticas e alguns estudos (GANZELI, 2019) indicam o avanço da gestão gerencialista na Rede Pública Estadual Paulista, em especial nos últimos 25 anos (1995-2020), em que o PSDB está à frente do governo estadual.

Outro ponto importante a ser considerado é a utilização da escala Likert para as questões dos quadros 7 e 8. A partir de uma afirmação, os participantes responderam às perguntas baseado em escalas com níveis de concordância ou discordância. Ressaltamos que esta escala é usada em uma pergunta fechada, com opções de respostas pré-preenchidas. A partir de um tema, tem-se a questão inicial e as questões de acompanhamento. O agrupamento de questões sobre um mesmo tema e a análise das respostas oferecem uma visão geral sobre o que pensam os respondentes e, sobretudo, o que pensam aqueles que organizaram

3 Ao final do questionário existem duas questões abertas que parecem ter sido desconsideradas pela SEDUC/SP. O nosso estudo limita-se a análise dos blocos I e II do questionário, denominados “caracterização” e “GD”, respectivamente.

o questionário, a SEDUC/SP. Desse modo, reiteramos que as políticas em ação, aliadas a outras dimensões, desempenham um importante papel na formação de (possíveis) representações.

O QUE REVELAM OS DADOS?

CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES

O questionário foi disponibilizado entre 30 de outubro e 18 dezembro de 2016. Ocorreu uma grande participação, sendo 448.593 no total.

Dos participantes, 71,4% foram alunos, 13,2% professores, 8,5% pais/responsáveis, 3,6% servidores e 3,4% gestores.

Em relação a representatividade da Rede de Ensino de São Paulo, ou seja, o percentual de participantes em relação ao número total da Rede, observamos que 55% dos gestores participaram da pesquisa, seguido dos servidores com 32% e os professores com 29%. Já os alunos, totalizaram apenas 9%. Apesar do número de alunos ser maior, a representatividade deles foi menor.

Ao serem questionados sobre a sua relação com a escola, observamos que a maior parte dos alunos pertencem aos Anos Finais do Ensino Fundamental (46,2%), seguido dos alunos do Ensino Médio, período diurno (34,2%). Os demais foram do Ensino Médio noturno (9,4%), Anos Iniciais do Ensino Fundamental (8%) e EJA (2,1%).

Quanto à faixa etária, observamos que os sujeitos de 15 a 19 anos de idade foram os que tiveram maior participação (35,1%), seguido dos que possuem entre 11 e 14 anos de idade (31,7%), entre 40 e 49 anos (9,9%), entre 30 e 39 anos (8,1%), entre 50 e 59 anos (6,5%), abaixo de 11 anos (4,3%), entre 20 e 29 anos (3%) e acima de 60 anos (1,3%). Esse dado revela a grande participação dos jovens na enquête realizada.

A tabela 1, demonstra o percentual de pessoas que participam dos espaços democráticos, a saber: CE, APM, GE e outros.

Tabela 1 - Respostas dos participantes

Você faz parte de algum dos seguintes espaços de participação na escola? Qual(is)?	Sim	Não
A. Grêmio Estudantil	8,4%	91,6%
B. Associação de Pais e Mestres	11%	89%
C. Conselho de Escola	17,3%	82,7%
D. Outros	5,8%	94,2%

Fonte: Adaptado da SEDUC/SP, 2018. A última forneceu os microdados.

Conforme podemos observar, a maioria dos respondentes afirmou não fazer parte dos espaços democráticos. O maior percentual atingiu 17,3% de participação no CE, ainda considerado bastante baixo.

DADOS RELACIONADOS À GESTÃO DEMOCRÁTICA

A questão “Na sua opinião, qual das alternativas abaixo melhor descreve a GD nas escolas?”, inaugura o segundo bloco, chamado de GD. A tabela 2 indica as respostas dos participantes.

Tabela 2 - Respostas dos participantes

Na sua opinião, qual das alternativas abaixo melhor descreve a GD nas escolas?	Quantidade de Respondentes
A. Diálogo constante entre a equipe gestora (diretor, vice-diretor, professor coordenador) e todos que fazem parte da escola: professores, servidores, alunos e familiares	31%
B. Participação de professores, servidores, alunos e familiares nas decisões e melhorias da escola	13,9%
C. Envolvimento efetivo de professores, servidores, alunos e familiares em grupos formais	11,1%
D. Quando professores, servidores, alunos e familiares se responsabilizam pela escola, com direitos e deveres compartilhados	5,5%
E. Uma combinação entre todas as anteriores	24,5%
F. Nenhuma das anteriores	3,2%
G. Não sei opinar	10,8%

Fonte: Adaptado da SEDUC/SP, 2018. A última forneceu os microdados.

O diálogo constante entre a equipe gestora (diretor, vice-diretor, professor coordenador) e todos que fazem parte da escola: professores, servidores, alunos e familiares, foi, para os respondentes, a melhor descrição de GD (31%). Salientamos que 10,8% dos participantes não souberam ou quiseram se manifestar.

Para a próxima questão “Qual alternativa mais contribui para garantir uma GD na escola?”, obtivemos as respostas apontadas na tabela 3.

Tabela 3 - Respostas dos participantes

Qual alternativa mais contribui para garantir uma GD na escola?	Quantidade de Respondentes
	31%
A. Quando as opiniões de todos os participantes da comunidade escolar são escutadas e consideradas	33,6%
B. Quando as decisões na escola são tomadas em assembleias abertas com participação da comunidade escolar	12,1%
C. Quando as atividades de participação acontecem em horário em que todos podem participar, inclusive as famílias	10,2%
D. Quando a comunidade escolar participa da definição da aplicação de como os recursos financeiros da escola devem ser utilizados	5,1%
E. Uma combinação das anteriores	26,9%
F. Nenhuma das anteriores	2%
G. Não sei opinar	10%

Fonte: Adaptado da SEDUC/SP, 2018. A última forneceu os microdados.

Quando as opiniões de todos os participantes da comunidade escolar são escutadas e consideradas, para os respondentes, expressa a melhor forma de garantir a GD na escola (33,6%). Ressaltamos que outros 10% não souberam ou quiseram se manifestar.

A tabela 4 indica as respostas dos participantes para a questão expressa no quadro 7.

Tabela 4 - Respostas dos Participantes

Na sua opinião, em que medida a GD pode melhorar os seguintes aspectos do dia a dia da sua escola?	Pode melhorar muito	Pode melhorar um pouco	Não pode melhorar em nada	Não sei opinar
A inclusão e o respeito às diferenças entre as pessoas	59,6%	32,4%	3,2%	4,7%
A motivação dos alunos para estudar	65,8%	28%	2,9%	3,2%
A motivação dos alunos para participar do dia a dia da escola	59,5%	32,4%	3,9%	4,2%
A aprendizagem dos alunos	60,6%	31,3%	4,3%	3,8%
O cuidado de professores, servidores, alunos e familiares com a escola	48,5%	37,5%	7,6%	6,4%
O envolvimento de todos no projeto pedagógico da escola	48,5%	36,2%	5,9%	9,5%
A colaboração de todos na solução dos problemas da escola	57,3%	32,3%	4,6%	5,8%
A aproximação entre as famílias e a escola	50,8%	33,7%	8,8%	6,8%
A preparação dos alunos para a cidadania e para a participação em processos democráticos	55,1%	30,1%	5%	9,9%

Fonte: Adaptado de SEDUC/SP, 2018. A última forneceu os microdados.

Em geral, podemos observar que a maioria dos respondentes possuem uma representação de que a GD pode melhorar muito “a inclusão e o respeito às diferenças entre as pessoas” (59,6%); “a motivação dos alunos para estudar” (65,8%); “a motivação dos alunos para participar do dia a dia da escola” (59,5%); “a aprendizagem dos alunos” (60,6%); “o cuidado de professores, servidores, alunos e familiares com a escola” (48,5%); “o envolvimento de todos no projeto pedagógico da escola” (48,5%); “a colaboração de todos na solução dos problemas da escola” (57,3%); “a aproximação entre as famílias e a escola” (50,8%); “a preparação dos alunos para a cidadania e para a participação em processos democráticos” (55,1%).

Diante do exposto, os dados indicam que a maioria dos participantes acreditam que a democratização da gestão pode melhorar muitos aspectos do dia a dia da escola.

A tabela 5 indica as respostas dos participantes para a questão expressa no quadro 8.

Tabela 5 - Respostas dos Participantes

Pensando no que contribui com a GD, você diria isso sobre a sua escola?	Com certeza	Mais ou menos	Não diria	Não sei
opinar	59,6%	32,4%	3,2%	4,7%
As pessoas sabem o que é democracia	22,6%	63,6%	6,3%	7,5%
As pessoas se preocupam em decidir e fazer o que é melhor para todos	29,2%	52,2%	13,6%	5%
Os alunos têm orgulho, cuidam e participam da escola	24,1%	53,9%	16,8%	5,3%
A equipe gestora e os professores escutam e valorizam a opinião dos alunos	43,7%	41,2%	9,5%	5,6%
A equipe gestora e os professores da escola ouvem e estimulam a participação das famílias dos alunos	49,1%	35%	7,8%	8,2%
As famílias têm interesse em participar da escola e da vida escolar dos alunos	29%	54,6%	9%	7,4%
Os professores se interessam em participar das decisões tomadas na escola	56,8%	31,1%	3,8%	8,3%
A escola promove atividades em parceria com outras organizações do bairro	27,6%	31,9%	21,8%	18,7%
As pessoas da escola valorizam os espaços de participação, como GE, CE e APM	43,3%	36,7%	9,4%	10,7%
A Secretaria de Educação cria condições para que a gestão democrática aconteça na escola	35,9%	36%	10,1%	18,1%

Fonte: Adaptado de SEDUC/SP, 2018. A última forneceu os microdados.

Podemos constatar que a maioria dos participantes indicaram “mais ou menos” como resposta para as afirmações: “as pessoas sabem o que é democracia” (63,6%); “as pessoas se preocupam em decidir e fazer o que é melhor para todos” (52,2%); “os alunos têm orgulho, cuidam e participam da escola” (53,9%); “as famílias têm interesse em participar da escola e da vida escolar dos alunos” (54,6%); “a escola promove atividades em parceria com outras organizações do bairro” (31,9%); “a Secretaria de Educação cria condições para que a gestão democrática aconteça na escola” (36%).

A resposta “com certeza”, foi indicada pela maioria dos participantes nas afirmações: “a equipe gestora e os professores escutam e valorizam a opinião dos alunos” (43,7%); “a equipe gestora e os professores da escola ouvem e estimulam a participação das famílias dos alunos” (49,1%); “os professores se interessam em participar das decisões tomadas na escola” (56,8%); “as pessoas da escola valorizam os espaços de participação, como CE, APM e GE” (43,3%).

De modo geral, notamos que a maioria dos participantes reforça a ideia de que a valorização da opinião e a participação das famílias em órgãos colegiados contribuem com o desenvolvimento da GD.

REFLEXÕES A PARTIR DOS DADOS DA PESQUISA

Esta descrição e apresentação dos dados do projeto permite-nos chamar a atenção para alguns pontos que, no nosso entendimento, deverão ser considerados em um processo de avaliação de projetos educacionais.

Um primeiro ponto diz respeito à complexidade que envolve a avaliação de um projeto. Entendemos a avaliação como uma prática social que não pode ser reduzida a uma questão técnica. O projeto tem, essencialmente, uma natureza política. Isto, por certo, não significa que não se possa/deva avaliar projetos de políticas públicas. Ao contrário, toda a literatura neste campo (JANUZZI, 2002; LOTTA, 2018; DRAIBE, 2001; ARRETCHE, 2001; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; dentre outros) vem se esforçando para nos ensinar os caminhos (técnicos) para se produzir uma avaliação política da política (pública). Mas, não se trata de uma ferramenta puramente técnica, como se a própria política fosse, antes de tudo, um processo técnico de tomada de decisões.

A avaliação da política educacional levou-nos a outra questão: que escala de análise adotar no estudo? Salientamos que a nossa opção pela micro, é, na realidade, uma opção que confere visibilidade ao fenômeno e, não define, portanto, a escala de análise. Logo, o nosso objeto de estudo exige um movimento entre as escalas micro e macro.

Também chamamos a atenção para o fato de o debate em políticas educacionais demandar de análises dos condicionantes sociais, culturais, históricos, econômicos e políticos que incidem nos processos de formulação e regulação do campo. O contexto em que se inscreve o nosso estudo, grosso modo, indica estarmos diante de contradições.

Vamos pensar na sociedade em que vivemos: a sociedade capitalista. Estamos imersos em condicionantes que reproduzem um modo de conhecer, de fazer, de conviver e de ser, relacionados à organização capitalista. Logo, a conjuntura histórica atual repõe os elementos estruturais, que reelaboram os conteúdos com o propósito de permanecer formatando as pessoas, segundo esse paradigma.

Apesar de não ser o foco da pesquisa, um dos achados complementa a ideia anterior, que aponta que a SEDUC/SP desenvolve o referido projeto em parceria com o Instituto Inspirare. Como já destacamos a inquietude, voltamos a perguntar: por que a Secretaria ocultou essa informação no site oficial?

Não tem sido por acaso, a criação de parcerias entre organizações privadas e os sistemas estaduais de educação. A lógica revela a tentativa de desresponsabilização do Estado e evidencia, em muitos casos, a transferência de recursos públicos para o setor privado (PERONI, 2010; ADRIÃO, 2015). A pesquisa coordenada por Adrião (2015) mapeou a inserção do setor privado nas redes estaduais de educação no período de 2005-2015 e um dos resultados aponta que 353 organizações, a maioria recebendo dinheiro público, atuam em 26 Estados e no Distrito Federal.

O projeto *Gestão Democrática da Educação*, implantado em 2016, parece seguir essa mesma lógica de parcerias. A SEDUC/SP, em parceria com o Instituto Inspirare, do qual o Porvir faz parte, desenvolveu o projeto que, surgiu para atender as determinações do PNE (BRASIL, 2014) e do PEESP (SÃO PAULO, 2016), além de demandas dos envolvidos pela ampliação do diálogo. A relação que promovemos entre este acordo ou parceria e uma concepção de transferência de recursos públicos para instituições privadas para a execução de tarefas que cabem ao Estado realizar advém do silêncio ou falta de informações públicas pela SEDUC/SP acerca do tal acordo. Isto é, por que a própria Secretaria Estadual não conduziu o projeto, ou por que não buscou parcerias, por exemplo, com as equipes de pesquisadores que atuam neste campo nas universidades estaduais de São Paulo?

Outro ponto direciona-se para a questão semântica. Para exemplificar, tomaremos apenas a expressão “GD”, aspecto central de nosso estudo.

Qual/is o/s sentido/s empregado/s à GD? Há, pelo menos, dois projetos em disputa, que por vezes se inter-relacionam e até se confundem, dadas as características próprias dos sistemas e dos sujeitos. Trata-se das concepções de GD e de gestão gerencial. Desta forma, nos vemos diante de dois sentidos empregados à GD ou, diante do mesmo sentido com *modus operandi* diferentes? Sabemos da necessidade de aprofundamento dessa questão, porém, ao que nos parece, a confusão pode provocar a mescla de elementos das duas concepções no cotidiano escolar. De toda sorte, recentemente, observamos um avanço do projeto neoliberal no país, dificultando o avanço do exercício democrático.

A GD na/da educação pública é princípio constitucional e, no Brasil, temos uma proliferação de experiências interessantes e exitosas nesta direção, desde práticas escolares (DIÓGENES; GOMES, 2013; SANTOS; PRADO, 2018), passando pela gestão de sistemas municipais ou estaduais de ensino (GUTIERREZ; MENDES, 2016; SOARES; CARDOZO, 2018; ESQUINSANI, 2016; SOUZA; PIRES, 2018) e, inclusive, na condução da macropolítica educacional nacional, por meio, por exemplo das Conferências Nacionais de Educação (SOUZA, 2016; DOURADO et al, 2016).

Contudo, a gestão escolar e educacional tem sido tensionada, e isto parece ocorrer de tempos em tempos na história da administração escolar no Brasil (SOUZA, 2007a), por movimentos e tentativas de inserção de práticas e processos tecnocráticos na condução da educação e das escolas, os quais são (quase) sempre uma tentativa de inserir na escola as “boas” práticas gerenciais, adotadas via de regra pela engenharia e gestão de negócios, como mostram os estudos de Newman; Clarke (2012), Drabach; Souza (2014), Sisto (2018) e Nascente *et al* (2018), dentre outros. Esta tensão parece avançar contra elementos da GD, com o argumento de que ao invés de ampla participação e discussão com a comunidade escolar na lida com os problemas educacionais e institucionais das escolas, há uma “forma ótima” de administrá-las, no gerenciamento de técnicas e insumos que garantem o alcance de resultados mensuráveis nos índices estaduais e nacional de desempenho escolar.

A questão aqui é que o projeto da SEDUC/SP encerra uma contradição: de um lado articula uma ampla parte da sociedade ao promover a escuta de suas representações sobre a GD e, ao mesmo tempo, conduz uma política educacional com baixa participação e diálogo com a sociedade na identificação, planejamento, enfrentamento e avaliação dos problemas educacionais e escolares no Estado.

Mas, de toda forma, compreendendo que tais contradições compõem os movimentos próprios da política (SOUZA, 2016; MAINARDES, 2018), cumprenos, nesta pesquisa, analisar o discurso sobre a ação. Mais especificamente, é importante reforçar que o nosso estudo se baseia nas “práticas declaradas” pelos

sujeitos no projeto, disponibilizadas no site da SEDUC/SP. Isso indica que os dados revelam o discurso da ação e não a ação em si. Também, esses dados foram organizados pela SEDUC/SP, que não ofereceram com detalhes o itinerário da pesquisa por ela realizada.

Diante o exposto, constatamos que o projeto apresentou: (a) um grande número de participações; (b) o maior número absoluto de respondentes é composto por alunos; (c) a representatividade maior foi a dos gestores; (d) a maior parte dos participantes pertence aos Anos Finais do Ensino Fundamental; (e) a maior parte dos participantes foram os jovens; (f) a participação em espaços democráticos é bastante baixa.

A partir dos resultados, foi possível extrair alguns indícios que nos levam à aproximação das representações dos sujeitos sobre a GD:

- o diálogo entre a equipe gestora e todos que fazem parte da escola foi a opção que melhor descreveu a GD: isto é ilustrativo e importante. Os respondentes compreendem um elemento basilar da GD, o diálogo, como a sua característica mais emblemática. O diálogo é tanto a razão da democracia quanto sua ferramenta, ou seja, o intuito da gestão escolar democrática é colocar as pessoas em processos comunicativos dialógicos (PINTO, 1994) e, ao mesmo tempo, para que a democracia ocorra é preciso disposição dos sujeitos a interagirem dialogadamente uns com os outros (TOURAINÉ, 1996);

- quando as opiniões da comunidade escolar são escutadas e consideradas foi a opção que melhor indicou a forma de garantir a GD na escola: decorrente da compreensão da centralidade do diálogo na GD, o reclame pela condição de escuta, ou seja, de que efetivamente as diferentes posições e concepções sejam ouvidas e levadas em conta nos processos de tomada de decisão, mas também na identificação de problemas e no acompanhamento e avaliação da escola, é algo central para os sujeitos da pesquisa;

- para a questão, em que medida a GD pode melhorar: “a inclusão e o respeito às diferenças entre as pessoas”; “a motivação dos alunos para estudar”; “a motivação dos alunos para participar do dia a dia da escola”; “a aprendizagem dos alunos”; “o cuidado de professores, servidores, alunos e familiares com a escola”; “o envolvimento de todos no projeto pedagógico da escola”; “a colaboração de todos na solução dos problemas da escola”; “a aproximação entre as famílias e a escola”; “a preparação dos alunos para a cidadania e para a participação em processos democráticos”, a maioria dos respondentes indicou que pode melhorar muito. Isto traz um componente inédito e que precisa ser melhor estudado no Brasil, que relaciona a GD com o ensino e com a aprendizagem estudantil. Alguns poucos estudos (SOUZA, 2007b; 2019) se debruçaram sobre a questão,

mas ainda há muito campo e variáveis a se explorarem nesta temática. De toda forma, é relevante que a comunidade inquirida reconheça que há relação entre as condições de GD e os resultados do trabalho pedagógico;

- para a questão, pensando no que contribui com a GD, você diria que na/a sua escola: “as pessoas sabem o que é democracia”; “as pessoas se preocupam em decidir e fazer o que é melhor para todos”; “os alunos têm orgulho, cuidam e participam da escola”; “as famílias têm interesse em participar da escola e da vida escolar dos alunos”; “promove atividades em parceria com outras organizações do bairro”, a maioria dos respondentes indicou que nem sempre é possível responder assertivamente. Isto também é interessante, na medida em que o público inquerido consegue perceber os limites sobre o domínio que a própria população tem sobre o que é a democracia. Escapa aos limites deste trabalho, mas é possível levantar a hipótese de que esta compreensão emerge justamente do fato de que aqueles que mais participam da vida escolar e social são justamente os que participam também de levantamentos desta natureza;

- ainda para a questão, pensando no que contribui com a GD, você diria que na sua escola: “a equipe gestora e os professores escutam e valorizam a opinião dos alunos”; “a equipe gestora e os professores da escola ouvem e estimulam a participação das famílias dos alunos”; “os professores se interessam em participar das decisões tomadas na escola”; “as pessoas da escola valorizam os espaços de participação, como CE, APM e GE”, a maioria dos respondentes indicou “com certeza” como resposta. Aqui temos uma resposta já esperada, uma vez que dificilmente os respondentes diriam que os dirigentes escolares e os professores não promovem a participação democrática nas escolas, especialmente porque não sabem até que ponto o professor ou diretor não irá ter acesso aos dados do questionário. Algo equivalente já foi encontrado pela literatura (SOUZA, 2007a). Por outro lado, assim como no ponto anterior, é possível supor que esta posição seja decorrente justamente do perfil dos respondentes de enquetes como esta;

- somente na questão, pensando no que contribui com a GD, você diria que “a Secretaria de Educação cria condições para que a GD aconteça na escola”, a indicação dos respondentes ficou equilibrada entre “mais ou menos” e “com certeza”: o que confirma, em alguma proporção, nosso argumento no tópico anterior, mas, como há docentes respondentes, e eles compõem um segmento politicamente organizado e engajado, é possível supor que aqueles que tenderam a relativizar as certezas sobre o apoio democrático da SEDUC/SP sejam os professores. A base de dados, contudo, não permite tal grau de desagregação das informações para se confirmar ou infirmar tal hipótese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o conteúdo geral das representações dos sujeitos sobre a GD da escola pública, a partir da análise dos dados compilados dos questionários aplicados pela SEDUC/SP.

Muito se tem pesquisado e escrito sobre a organização da escola, no entanto, apesar de os estudos mostrarem experiências interessantes, as práticas de gestão pouco têm contribuído para o alcance de sua democratização. No nosso entendimento, é preciso que os sujeitos da escola comecem a perceber que as formas de participação apregoadas pelo Estado colocam o termo democracia como um simples adjetivo da gestão, retirando, com isso, o seu verdadeiro sentido, que é político-pedagógico⁴.

Daí a necessidade de se construir um projeto de educação e de escola que garanta o dismantelamento da hierarquização de poder, um projeto pautado em relações de poder que retirem do Estado a exclusividade do comando da educação e o compartilhe com a comunidade e com os sujeitos que constroem as escolas cotidianamente.

Baseado nas representações dos sujeitos no referido projeto, observamos que ainda há uma distância entre o discurso e a ação. Apesar de a maioria acreditar que a GD pode melhorar vários aspectos da educação escolar, os estudos mencionados anteriormente evidenciam que a participação em espaços escolares democráticos é bastante baixa. Esse continua sendo um dos entraves para a efetivação da GD da escola pública, qual seja, a compreensão de que todos e cada um devemos assumir nosso lugar na esfera pública, seja na escola, seja na sociedade. Entendemos que essa situação reflete o contexto político da sociedade atual, na qual espera-se do outro a participação ativa e a luta por mudanças, mas sem que isto represente necessariamente a sua própria participação ativa.

Em síntese, as práticas declaradas parecem pouco contribuir com o processo de democratização da gestão das escolas públicas, mas algumas representações podem nos trazer algum alento, ou melhor, podem servir como um ponto de partida. O fato de os respondentes perceberem o diálogo como elemento central da democracia, e a associarem com a edificação de condições de aprendizagem, é algo a ser considerado, ainda que insuficiente, especialmente se observarmos as condições concretas e objetivas de conversão desta representação em ação.

Apontamos para a necessidade de se questionar as condições concretas e objetivas das quais a GD (não) se realiza pelas razões expostas, isto é, entendemos que seja primordial a revisão dos simbolismos da participação, para que ocorra a redefinição das relações de poder. É preciso buscarmos a efetiva partilha do poder, o que implica, necessariamente, a participação dos sujeitos da escola na tomada de decisões, mas antes e além, na constituição de espaços de diálogo para a identificação de problemas e para o acompanhamento e avaliação das ações e políticas escolares e educacionais.

Saviani (2012, p. 36) afirma que “[...] quando mais se falou em democracia no interior da escola, menos democrática foi a escola; e quando menos se falou em democracia, mais ela esteve articulada com a construção de uma ordem democrática”. Apesar dessa avaliação vincular-se ao período da Escola Nova, ela parece aplicar-se à conjuntura atual.

Assim, nossa avaliação final em relação ao projeto da SEDUC/SP é que ele levanta informações que são potencialmente interessantes para se traçar o perfil dos sujeitos e processos democráticos nas escolas estaduais paulistas, mas, dada a conjuntura e a história recente da política educacional no Estado, não é exagerado afirmar que se tratou mais de uma resposta às exigências legais do que, efetivamente, de um projeto em favor da democratização da escola pública.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. (coord.). **Mapeamento da inserção do setor privado nas redes estaduais de educação (2005-2015)**. Campinas, Greppe, 2015.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014.

DIÓGENES, E. M. N; GOMES, M. G. C. Participação dos pais e alunos no cenário da gestão democrática. **Educação: Teoria e Prática**. Rio Claro, vol. 23, n. 44, p. 112-129, set./dez. 2013.

DOURADO, L. F; GROSSI JUNIOR, G.; FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAE**, v. 32, n. 2, p. 449-461, mai./ago. 2016.

DRABACH, N. ; SOUZA, A. R. Leituras sobre a gestão democrática e o gerencialismo na/da gestão da educação no Brasil. **Rev. Pedagógica** (Unochapecó), v. 16, n. 33, p. 221-248, jul./dez. 2014.

DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em PP. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ESQUINSANI, R. S. S. Contribuições ao debate sobre gestão democrática da educação: foco em legislações municipais sul-rio-grandenses. **RBEP**. Brasília, v. 97, n. 247, p. 490-505, set./dez. 2016.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. **Rev. Fundação João Pinheiro**, p. 108-129, 1986.

GANZELI, P. Reforma Administrativa da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (2011), Programa Ensino Integral (2012): administração pública gerencial em processo. **Exitus**. Santarém, vol. 9, n. 3, p. 33-58, jul./set. 2019.

GUTIERREZ, D. V. G.; MENDES, O. C. A gestão da educação em municípios do Pará a partir da adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR). **Educação em Questão**. Natal, v. 54, n. 42, p. 161-189, set./dez. 2016.

JANUZZI, P. M. Uso, mau uso e abusos de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

LOTTA, G. S. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018.

MAINARDES, J. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**. Sorocaba, v. 4, n. 1, p. 186-201, jan./abr. 2018.

MARANGONI, R. A. Gestão Democrática: a busca pela implantação na escola pública. **Rev. Administração Educacional**. Recife, v. 9, n.1, p. 05-22, jan./jun. 2018.

MOSCOVICI, S. **A psicanálise, sua imagem e seu público**. Trad. Sonia Fuhrmann. Petrópolis: Vozes, 2012.

NASCENTE, R. M. M.; CONTI, C. L. A.; LIMA, E. F. Políticas públicas e formas de gestão escolar: relações escola-Estado e escola-comunidade. **Rev. FAEEBA – Ed. e Contemp.**, Salvador, v. 27, n. 53, p. 157-169, set./dez. 2018.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

PERONI, V. M. V. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Rev. Educ. Públ.** Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 215-227, mai./ago. 2010.

PINTO, J. M. R. **Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da ação comunicativa de Jürgen Habermas**. Tese de Doutorado (Educação). Campinas: UNICAMP, 1994.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 16.279**, de 8 de julho de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. São Paulo, 2016.

SÃO PAULO (Estado). **Gestão Democrática da Educação**. São Paulo: SEDUC/SP, 2016. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br>>. Acesso em 04 jan. 2018.

SANTOS, I. M.; PRADO, E. C. Entre a eleição e a indicação política: as relações de poder no cotidiano do gestor escolar. **Exitus**. Santarém, vol. 8, n. 1, jan./abr. 2018.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. 42 ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SISTO, V. Managerialismo, autoritarismo y la lucha por el alma de la gestión: el caso de las últimas reformas en políticas de dirección escolar en Chile. **Rev. FAEEBA – Ed. e Contemp.**, Salvador, v. 27, n. 53, p. 141-156, set./dez. 2018.

SOARES, E. L.; CARDOZO, M. J. P. B. A gestão democrática nos marcos legais de municípios do estado do Maranhão: uma análise das leis dos Conselhos Municipais de Educação. **Práxis Educativa**. Ponta Grossa, v. 13, n. 1, p. 181-201, jan./abr. 2018.

SOUZA, A. R. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. Tese de Doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2007a.

_____. As relações entre os resultados da avaliação e os modelos de gestão escolar. **Intermeio**. Campo Grande, v. 13, n. 25, p. 64-81, 2007b.

_____. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. **Rev. Brasileira de Educação**, v. 17, n. 49, jan./abr. 2012.

_____. Políticas de democratização da gestão educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo Plano Nacional de Educação. **Rev. Pedagógica** (Unochapecó), v. 18, n. 39, p. 111-128, set./dez. 2016.

_____. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 271-290, abr./jun. 2019.

_____.; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**. Curitiba, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.

TOURAINE, A. **O que é democracia?** Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

Ricardo Alexandre Marangoni

Doutor em Educação (UMESP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais, ambos da Universidade Cidade de São Paulo (UNICID), Pesquisador Associado do Centro Internacional de Estudos em Representações Sociais e Subjetividade - Educação da Fundação Carlos Chagas (CIERS-ed/FCC) e Pós-Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: ramarangoni@hotmail.com

Ângelo Ricardo de Souza

Doutor em Educação (PUC/SP). Professor e Pesquisador do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: angelo@ufpr.br

Recebido em: 19/06/2020

Aceito em: 21/10/2020

Valorização do professor da educação básica e as metas do PNE: um estudo do caso de Piraquara/ PR

*Basic education teachers' appreciation and the PNE goals:
a case study from Piraquara/PR*

*Valoración del profesor de educación básica y los objetivos del PNE:
un estudio de caso de Piraquara/ PR*

DANIELE MEIRA CORDEIRO

<https://orcid.org/0000-0002-5845-8028>

Universidade Federal do Paraná

Faculdade de Educação

Departamento de Políticas Educacionais

Piraquara, PR, Brasil

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

<https://orcid.org/0000-0002-8260-2720>

Universidade Federal do Paraná

Faculdade de Educação

Departamento de Políticas Educacionais

Paraná, PR, Brasil

Resumo: Este artigo problematiza as condições de valorização dos professores, a partir das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e do Plano Municipal de Educação (PME), em um município com baixo desenvolvimento econômico e alta dependência do FUNDEB, mas que apresenta um Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) estruturado. Objetivou-se analisar as condições de remuneração e formação previstas no PCCR e a efetividade do preceito constitucional da valorização. O estudo de caso privilegiou a análise documental cotejada com dados do Censo Escolar, SIOPE e RAIS. Os resultados exploram avanços e impasses na formulação do PME e valorização dos professores.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Valorização dos professores; PNE; PME.

Abstract: This article discusses the conditions for valuing teachers, based on the goals of the National Education Plan (PNE) 2014-2024 and the Municipal Education Plan (PME), in a municipality with low economic development and high dependence on FUNDEB, but which presents a structured Positions, Career and Compensation Plan (PCCR). The objective was to analyze the conditions of remuneration and training provided by the PCCR and the effectiveness of the constitutional precept of valuation. The case study privileged the documentary analysis collated with data from the School Census, SIOPE, and RAIS. The results explore advances and impasses in the formulation of the SME and the appreciation of teachers.

Keywords: Educational Policies; Valuing teachers; PNE; SMEs.

Resumen: *En este artículo se analizan las condiciones para la valoración del profesorado, a partir de las metas del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024 y del Plan Municipal de Educación (PME), en un municipio con bajo desarrollo económico y alta dependencia de FUNDEB, pero que presenta un Plan estructurado de Posiciones, Carrera y Compensación (PCCR). El objetivo fue analizar las condiciones de remuneración y capacitación previstas en el PCCR y la vigencia del precepto constitucional de tasación. El estudio de caso privilegió el análisis documental cotejado con datos del Censo Escolar, SIOPE y RAIS. Los resultados exploran avances e impases en la formulación de la PYME y la valoración de los docentes.*

Palabras clave: *Políticas educativas; de los profesores; PNE; PYMES.*

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma análise das condições de valorização do professor da Educação Básica no contexto municipal. Para isto, tem como foco o estudo do caso de Piraquara, município paranaense, localizado na região metropolitana de Curitiba. Toma como questão de fundo a avaliação das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, relativas à formação (metas 15 e 16), remuneração (meta 17) e carreira (meta 18). Considerando a importância do planejamento no contexto das políticas educacionais brasileiras (DOURADO, 2017) e os desafios federativos para efetividade do planejamento em cada um dos municípios no país, propõe-se analisar o caso de Piraquara (DUARTE, 2008), município paranaense com baixo desenvolvimento econômico e alta dependência dos recursos do FUNDEB. Em 2018, a rede municipal de ensino atendeu em 10.979 estudantes matriculados na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos. A análise privilegia a efetividade do Plano de Carreira, as condições de remuneração municipal e o perfil dos professores, especificamente em relação à formação. A metodologia privilegiou a análise documental (CELLARD, 2008) do Plano Municipal de Educação e o cotejamento das metas do plano com fontes de dados sobre perfil de formação, para o que se utilizou o Censo Escolar; sobre remuneração utilizou a fonte SIOPE e para a comparação com outras ocupações no âmbito municipal, utilizou-se como fonte a Relação de Informações Sociais (RAIS). O cotejamento de dados de formação, remuneração e condições de trabalho decorre da revisão de literatura na área que evidencia estes aspectos como basilares para a efetividade do preceito constitucional de valorização do magistério (GROCHOSKA, 2015; HECK, 2019). Para isto, o artigo conta com três sessões: a primeira apresenta os elementos conceituais para análise da responsabilidade municipal em relação ao trabalho docente; a segunda sessão apresenta um panorama do PNE e o contexto do PME de Piraquara;

a terceira sessão coteja os dados, especificamente dos professores, a partir das diferentes fontes, procurando avaliar a efetividade das metas do PNE e do PME no contexto municipal e mapear os principais desafios.

CONTEXTO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL E OS DESAFIOS DA VALORIZAÇÃO DOCENTE

A Constituição Federal de 1988, com suas 108 Emendas aprovadas até 2020, define a divisão de responsabilidades pela oferta educacional no Brasil e institui os municípios como responsáveis pela garantia do Ensino Fundamental e da Educação Infantil e, ao mesmo tempo, define o patamar mínimo de investimento em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), estabelecendo uma vinculação constitucional de 25% da receita de impostos e transferências. Essas são duas ideias fortes que situam constitucionalmente a ação municipal em relação ao direito à educação. A explicitação das responsabilidades e condições municipais para garantia da educação em 1988, ainda que tenha contribuído com o fortalecimento dos sistemas municipais de ensino, se fez num contexto federativo desigual e continua significando um desafio para a qualidade da oferta educacional no país.

Há ampla literatura no campo do financiamento da educação, destacando as desigualdades em termos de capacidade tributária e seus efeitos nas condições de oferta educacional em relação à infraestrutura (PINTO, 2009; ARAÚJO, 2019) e às condições de remuneração de professores (ALVES;PINTO, 2011; SILVA, 2019; FERNANDES; FERNANDES, 2020;) que permitem indicar que a ampliação de recursos para educação no país é condição fundamental para ampliação da qualidade educacional. Esta perspectiva foi inscrita no PNE 2014-2024 como meta de ampliação de investimentos em educação com vistas a que, no final da década, o país pudesse investir o equivalente a 10% na área.

A política de fundos vigente nas últimas décadas, entre 1997 e 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, entre 2007 até 2021, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) têm contribuído para a diminuição das desigualdades, especialmente internas aos estados da federação, e, de maneira mais fraca têm diminuído as desigualdades nacionais. Pode-se destacar que o aumento do patamar de complementação da União no contexto do FUNDEB foi instrumento relevante para este movimento. Este papel crucial da União está expresso nas metas do PNE e na defesa do FUNDEB permanente, aprovado em 2020, por meio da Emenda Constitucional 108. Destaca-se que a luta pela

ampliação da participação da União, dos atuais 10% de contribuição para 40%, de forma a assegurar outro patamar de financiamento da educação com qualidade e equidade, tem sido defendido por meio de manifestos e campanhas por diferentes movimentos sociais, resultando no aumento para 23% da receita. (CNTE, 2019; CAMPANHA, 2019; FINEDUCA, 2019; ANPED; 2019). Apesar de menor do que o proposto pelos movimentos, o novo patamar representa o dobro do previsto durante o período de vigência do FUNDEB. As mudanças nas regras de redistribuição do fundo ainda demandam regulamentação e poderão beneficiar estados e municípios que até agora não tinham complementação da União.

No contexto da política de fundos, o tema da valorização do magistério é relevante, dado que entre os objetivos, tanto do FUNDEF quanto do FUNDEB, está a necessidade de assegurar remuneração condigna aos profissionais (BRASIL, 1996; BRASIL, 2007). E, entre as regras de aplicação dos recursos dos fundos, os entes federados ficam obrigados a garantir a destinação de, pelo menos, 60% da receita efetivada na remuneração de professores. Este mecanismo, entretanto, mesmo ao fixar um percentual, não avança na definição de um patamar digno de remuneração.

Neste sentido, a aprovação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) foi um elemento importante para a explicitação da necessidade de uma política nacional que fixe a referência de remuneração digna. Ainda que haja problemas quanto ao cumprimento do PSPN (GOUVEIA; FERNANDES, 2019; COSTA; COELHO, OLIVEIRA, 2020), a legislação nacional definiu um horizonte de reivindicações com um valor mínimo abaixo do qual nenhum profissional do magistério deve ser contratado, articulando remuneração à jornada e à formação, elementos que são centrais na definição da valorização do magistério e basilares na estrutura da carreira. Além disto, é relevante na disputa pela garantia da valorização profissional, o reconhecimento na lei de que o valor precisa ser reajustado anualmente. Para isto, a lei do PSPN definiu como parâmetro de reajuste anual do piso, o crescimento do valor anual do FUNDEB, o que poderia garantir uma valorização real dos vencimentos iniciais dos profissionais, entretanto, este mecanismo ainda precisa ser articulado aos desenhos e ao cumprimento dos Planos de Carreira para garantir que os efeitos atinjam o conjunto dos profissionais da educação.

A partir destes elementos de fundo propõe-se analisar o cenário de um município paranaense onde os recursos do FUNDEB são fundamentais nas finanças públicas e onde há um plano de carreira em execução que cumpre os requisitos mínimos da lei do PSPN, no que diz respeito ao vencimento inicial

e a reajustes anuais. Portanto, problematiza-se o alcance destas políticas para o cumprimento dos compromissos de longo prazo para a educação, expressos no PNE e no PME.

AS METAS DE VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES NO PNE 2014-2024 E O CONTEXTO DO PME DE PIRAQUARA

O Plano Nacional de Educação está preconizado na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96). Essa visibilidade jurídica, apresentada nas principais legislações nacionais, responde a uma demanda social pelo direito à educação. Sua característica enquanto projeto coletivo, bem como sua duração decenal, de certo modo, perpassam diferentes gestões e grupos políticos e se tornam uma importante ferramenta na elaboração dos planos de governo, portanto, deve ser fortalecido enquanto uma política pública de estado que esteja pautada na cidadania e na justiça social (OGIBA, 2018).

Atualmente, está vigente a Lei Federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE 2014-2024 e estabelece diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira. Na busca por um Sistema Nacional de Educação (SNE) e no alinhamento entre metas nacionais, estaduais e municipais, a referida lei determinou que Municípios e Estados teriam o prazo de um ano, a partir da data publicação da lei, para elaborarem seus Planos Estaduais (PEE) e Planos Municipais de Educação (PME) (BRASIL, 2014). Assim, os Planos Municipais e Estaduais respondem a uma tentativa de mobilizar Estados e Municípios, para que, de maneira articulada com as diretrizes e estratégias do PNE, atinjam metas locais que contribuam para o cumprimento das metas nacionais.

Todavia, é importante ressaltar que mobilizar 26 Estados, Distrito Federal e mais os 5.570 municípios do país não é uma tarefa simples, envolve disputa de poder e força política, mesmo o PNE determinando que “Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...], serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.” (BRASIL, 2014). Este processo, além de ser complexo no momento inicial de elaboração, é também desafiador no que se refere à implementação e à avaliação dos planos.

No caso do município de Piraquara, o PME foi elaborado coletivamente num processo democrático de participação representativa dos diferentes segmentos que compõem o quadro de servidores da educação municipal, como o próprio documento afirma:

A Secretaria Municipal de Educação (SMED) e o Conselho Municipal de Educação (CME) assumiram a coordenação do processo de elaboração do PME, promovendo as seguintes ações: realização de reuniões com a comissão instituída para acompanhar o processo de elaboração do PME; constituição de uma equipe técnica para direcionar os trabalhos; composição e realização de grupos de estudos e trabalhos com representantes de professores/as, trabalhadores da educação e sociedade civil organizada; promoção de estudos e discussões coletivas nas instituições de ensino; realização de audiência pública para divulgação e aprovação do documento-base do PME. (PIRAQUARA, 2015).

As discussões iniciaram logo após a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2014, e o texto final foi aprovado por meio da Lei Municipal nº 1491/2015. É importante ressaltar que a redação das metas, em sua maioria, se manteve igual às aprovadas no PNE, apenas as estratégias foram adaptadas em face à conjuntura municipal. O fato do município não adaptar a redação das metas locais gera implicações no acompanhamento e monitoramento do PME e dificulta o mapeamento das possibilidades e dos desafios a serem elencados nas estratégias.

Após essa breve contextualização do PNE e do PME do município de Piraquara, cabe adentrar especificamente na análise das condições de valorização expressas em ambos os planos de educação. A partir de elementos das legislações nacionais (CF/88, LDB 9394/96, FUNDEB, Lei nº 11738/2008) e fundamentado no conceito de valorização docente proposto por Grochoska (2015)¹, considere-se nesse estudo, que os parâmetros para definir as condições de valorização do professor podem ser pensados com base nos três eixos estruturantes da carreira, sendo eles: formação, remuneração e condições de trabalho. Logo, é necessário considerar se a estrutura da carreira docente possibilita condições objetivas de valorização, por meio da articulação desses três eixos.

Além de ser uma das diretrizes do PNE 2014-2024, a valorização dos profissionais da educação se desdobra em um bloco de quatro metas, sintetizadas no Quadro 1:

1 Grochoska define valorização nos seguintes termos: Um princípio constitucional que se efetiva por meio de um mecanismo legal chamado carreira, que se desenvolve por meio de três elementos, sendo: a) formação, b) condições de trabalho e c) remuneração, tendo como objetivos a qualidade da educação e a qualidade de vida do trabalhador. (GROCHOSKA, 2015, p. 28).

Quadro 1 - Metas do PNE 2014-2024, voltadas para a valorização dos profissionais da educação

META	EIXO	OBJETIVO	PRAZO
15	Formação inicial	Garantir, em regime de colaboração, a Política Nacional de Formação de Professores, como forma de assegurar que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica em Nível Superior, na área em que atuam.	1 (um) ano após a aprovação do PNE (2015).
16	Formação Continuada	Formar, em nível de pós-graduação, no mínimo 50% dos professores da Educação Básica e garantir Formação Continuada para todos os profissionais da educação.	Até o final da vigência do PNE (2024).
17	Remuneração	Valorizar os professores por meio da equiparação salarial, em relação a outros profissionais com o mesmo nível de formação.	Até o final do sexto ano de vigência do PNE (2020).
18	Carreira	Assegurar a existência de planos de carreira para todos os profissionais da educação.	2 (dois) anos após a aprovação do PNE (2016).

Fonte: BRASIL (2014).

É a partir desse bloco de metas que se desenvolverá a análise do PME de Piraquara e o cotejamento com a realidade municipal. Conforme dito anteriormente, como as metas municipais foram pouco alteradas, torna-se relevante dar atenção às estratégias.

No caso da meta dedicada à formação inicial, a estratégia 15.1 do PME busca assegurar que todos os professores possuam formação específica em nível superior, todavia, o plano de carreira do município ainda admite o ingresso na carreira com nível médio, na modalidade normal. Dessa forma, na estrutura da carreira municipal e por meio da tabela salarial, a valorização da formação em nível superior se dá com a elevação do nível I para o nível II, que representa um crescimento de 50% em relação ao vencimento inicial do nível I. Vale destacar que o professor que ingressa na rede, mesmo que possua formação em nível superior, só passará a receber de acordo com sua formação/titulação, após o período do estágio probatório, que tem duração de três anos. Portanto, ao mesmo tempo em que o professor com formação em nível médio na modalidade normal, que conclui sua graduação e eleva 50% na tabela salarial sente-se valorizado e reconhecido pela sua formação, o professor que ingressa na carreira com graduação ou pós-graduação não se sente igualmente valorizado, visto que, durante três anos terá o vencimento referente ao de nível médio – normal, ou seja, terá sua formação valorizada, ao menos em termos salariais, apenas passado o período de estágio probatório.

A meta 16 do PME de Piraquara difere da meta nacional quando não estipula uma porcentagem de professores a serem formados, em nível de pós-graduação, e determina: “Estimular os professores/as na busca de formação em nível de pós-graduação *stricto sensu* (...)” (PIRAQUARA, 2015). As estratégias da meta não apresentam mecanismos concretos e específicos sobre a pós-graduação

lato e stricto sensu. Em relação à formação continuada, que é contemplada na meta nacional e local, uma das estratégias do PME propõe que a Secretaria Municipal de Educação ofereça a carga horária anual de 60h de formação continuada aos professores, o que está estabelecido no plano de carreira desde 2012.

Apenas duas estratégias compõem a meta 17 do PME. A primeira, busca garantir o cumprimento do PSPN e assegurar os ganhos remuneratórios entre os níveis da tabela salarial. E a segunda, tem o objetivo equiparar o rendimento médio dos professores aos demais profissionais com escolaridade equivalente até o quinto ano de vigência do PME, um ano a menos do que o estabelecido na meta nacional.

Em relação à meta 18, as estratégias do PME de Piraquara estão voltadas para o cumprimento integral do Plano de Carreira do Magistério (Lei Municipal nº 1192/2012), e propõem a elaboração de um plano de carreira para os demais trabalhadores em educação, o qual foi aprovado por meio de lei municipal, dois anos após o PME.

Formação inicial e continuada, remuneração e carreira são elementos basilares e concretos para as condições de valorização e estão sintetizados nessas quatro metas do PNE e do PME de Piraquara, mesmo assim, ainda representam desafios às políticas educacionais pela questão da demanda de ampliação de financiamento da educação, sobretudo, após aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que propõe um Novo Regime Fiscal (NRF), marcado por uma política de ajuste econômico em que impera a redução do papel do Estado e impede o avanço de políticas públicas voltadas para a diminuição das desigualdades sociais (AMARAL, 2017).

A EC, com duração de vinte exercícios financeiros, a contar de 2017, limita os gastos públicos primários do Orçamento do Executivo Federal e altera a lógica dos investimentos em educação, pois enfraquece a vinculação constitucional de recursos ao definir que as aplicações mínimas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) sejam definidas pelo montante gasto no ano anterior, reajustado pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (BRASIL, 2016), rompendo assim, com a porcentagem estabelecida da receita de impostos, de 18% para a União e 25% para Estados e Municípios.

Nessa conjuntura, cabe ponderar a possível indução que uma política de austeridade, em nível Federal, pode provocar na efetivação das metas dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, uma vez que não haverá o aporte de novos recursos para MDE, o que implica na oferta, na qualidade e, também, na efetivação de políticas de valorização docente, de acordo com o que está previsto

nos planos de educação (SILVA, FRANÇA, 2017). Assim, pode-se dizer que o NRF não está alinhado com as metas do PNE, principalmente em relação à meta 20, que prevê o aumento do patamar do PIB para investimentos em educação.

Especificamente sobre a avaliação e monitoramento do PNE, a Lei nº 13.005 indica que o Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é o responsável pelo acompanhamento, análise e monitoramento das metas, por meio da elaboração de indicadores para verificar a evolução e o cumprimento destas. Assim, a cada biênio, o INEP deve produzir um relatório, contendo as análises e a evolução das metas. O relatório do primeiro ciclo de monitoramento, referente ao biênio 2014-2016, foi publicado em 2016, já o relatório do segundo ciclo foi publicado em junho de 2018. O monitoramento e acompanhamento é realizado mediante indicadores específicos, conforme expressa o quadro 2:

Quadro 2 - Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE - 2018

META	INDICADOR	FONTE	ABRANGÊNCIA
Meta 15	Indicadores de adequação da formação docente	Indicadores do INEP	Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Municípios e Escolas.
Meta 16	Coleta de informações relacionadas à Formação Continuada	Censo da Educação Básica	Brasil, Grandes Regiões de Unidades da Federação.
Meta 17	Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério e dos demais profissionais assalariados, com nível superior.	Pnad Continua – IBGE (Pnad-C)	Brasil e Unidades da Federação.
Meta 18	Existência de PCR e cumprimento da Lei 11738/2008 (jornada e Piso).	Estadistic, Munic, Simec.	Brasil, Unidades de Federação e Municípios.

Fonte: BRASIL (2018).

A partir do segundo relatório de monitoramento e utilizando alguns dos indicadores apresentados, realizar-se-á um mapeamento da realidade do PME de Piraquara e dos desafios frente às metas de valorização expressas no PNE. Observe-se que, para o caso da remuneração no âmbito municipal, a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (Pnad) contínua do IBGE não pode ser utilizada, pois não é representativa em nível municipal. Este é um limite do PNE, visto que a comparação não poderá ser feita anualmente para cada município brasileiro. Certamente a resolução desta questão nacionalmente depende de cada um dos planos de carreira de estados e municípios, porém a mudança efetiva na média nacional não é uma soma simples dos casos.

Neste artigo, optou-se por analisar a movimentação dos dados de remuneração nos anos de 2017 e 2018 a partir da folha de pagamento disponível no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e comparar as médias de remuneração com outras carreiras municipais, especificamente de 2018, declaradas na Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS). A ideia não é efetivamente medir, neste caso, o cumprimento da meta, pois isto é impossível com outros indicadores que não o previsto, mas ilustrar o desafio da valorização docente a partir de alguns parâmetros municipais.

AS CONDIÇÕES DE VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES EM PIRAQUARA E AS METAS DO PNE: REALIDADE E HORIZONTES

A carreira docente enquanto um princípio constitucional é um instrumento capaz de promover a valorização por meio de três eixos estruturantes que a constituem e a efetivam: formação, remuneração e condições de trabalho. Logo, a primeira questão a se considerar na análise do contexto municipal é a existência de Plano de Carreira e a sua efetividade pensada em termos de abrangência e de cumprimento de seus dispositivos, posto que apenas possuir uma carreira não resulta em valorização; é necessário que essa carreira seja devidamente estruturada e implementada (GROCHOSKA, 2015), de forma a assegurar a transição dos profissionais entre os níveis e classes previstos, principalmente, por meio do reconhecimento da formação continuada e do tempo de serviço.

Em termos de abrangência, o PCCR de Piraquara garante cobertura aos professores em atuação na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e suas modalidades. É positivo o reconhecimento de um único plano para todos os docentes, entretanto, cabe considerar a condição peculiar da Educação Infantil, em que há profissionais que atuam no apoio à docência, denominadas Agentes Educacionais 1, mas que não estão protegidos pelo mesmo plano:

O trabalho desenvolvido com as crianças nos CMEI é realizado, portanto, por profissionais dos cargos de: Professora e Agentes Educacionais I Interação com Educandos. Essa última carreira é destinada a profissionais docentes que, na percepção da gestão municipal, atuam como “auxiliares das professoras”. (HECK, 2019, p.87).

Esta é uma situação bastante presente nos municípios brasileiros (HECK, 2019; NASCIMENTO, 2019) e que torna mais complexa a análise do trabalho docente na Educação Básica, uma vez que o tema da carreira não se esgota na análise das condições dos planos específicos do magistério. Entretanto, apesar deste registro, neste artigo não há condições de estender a análise para estes profissionais.

Estabelecendo paralelo com o Plano Nacional de Educação, tem-se a meta 18, que é específica para assegurar a existência de planos de carreira e toma como referência a lei do PSPN, portanto, a avaliação dessa meta envolve, exclusivamente, os elementos que compõem a lei do Piso Salarial, uma vez que os indicadores utilizados são: a) verificar a existência de planos de carreira nos Estados e Municípios; bem como b) se é cumprida a lei do Piso, no que se refere ao valor da remuneração e também da especificação da jornada de trabalho.

Utilizando esses indicadores, o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento aponta que, segundo dados da Munic/IBGE 2014, 89,2% dos municípios possuem plano de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica (BRASIL, 2018), apresentando os seguintes dados em relação aos 5.570 municípios brasileiros:

TABELA 1 - Indicadores de monitoramento da meta 18 do PNE - 2014, 2024

INDICADOR	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Cumprem o valor do PISO	3.687
Respeitam 2/3 da jornada em atividade com o educando	3.102
Sem informação	1.253

Fonte: Adaptado do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE – 2018.

Piraquara está entre os municípios que possuem plano de carreira e cumpre o valor do PSPN, todavia, ainda não cumpre a lei no que diz respeito à jornada de trabalho. O plano de carreira do município prevê a expansão gradativa da porcentagem de horas trabalhadas destinadas à hora-atividade, pretendendo ultrapassar o que está estabelecido na lei do piso, sendo que, até o ano de 2016, essa porcentagem deveria contemplar 35% da carga horária semanal. Todavia, na atual realidade municipal, são garantidas 30% de hora-atividade semanais, não atingindo o mínimo de 1/3 (um terço) estabelecido na lei do piso. Sabe-se que o PSPN não é efetivo em sua integralidade em todos os Estados e Municípios do país (CARISSIMI, 2016). No caso de Piraquara, por se tratar de um município com baixa arrecadação e que depende quase que exclusivamente dos recursos

provenientes do Fundeb para manter a folha de pagamento² e, portanto, o desenvolvimento da carreira, possivelmente o desafio em ampliar a hora-atividade está relacionado com a necessidade de ampliar as contratações e conseguir manter a estrutura e o desenvolvimento da carreira. Mesmo sabendo das limitações financeiras do município, fazer cumprir a lei nº 11738/2008 na sua integralidade, precisa estar como uma das prioridades da agenda local, uma vez que a lei é de 2008, foi reforçada no plano de carreira de 2012 e no PME de 2015.

Em relação à remuneração dos professores nos termos da lei do piso, foram consultados os dados da folha de pagamento disponibilizados no SIOPE e as tabelas de vencimento do quadro do magistério do PCCR de Piraquara. Os dados estão organizados na tabela 2:

Tabela 2 - Média da remuneração dos professores na rede municipal de ensino de Piraquara em relação ao PSPN

Ano	Valor do PSPN – 40h	PSPN proporcional 20h	Vencimento inicial para Nível Médio – 20h	Média da remuneração para Nível Médio - 20h	Variação entre o vencimento inicial e a média da remuneração
2017	R\$ 2.298,80	R\$ 1.149,40	R\$ 1.149,55	R\$ 1.386,25	20,59%
2018	R\$ 2.455,35	R\$ 1.227,67	R\$ 1.227,67	R\$ 1.630,49	32,81%

Fonte: SIOPE – Dados da Remuneração, 2017, 2018; Tabelas de Vencimento do Quadro do Magistério, Piraquara, 2017, 2018.

Essas informações revelam que em Piraquara nenhum professor apresenta remuneração inferior ao PSPN, visto que o vencimento inicial da tabela salarial é reajustado anualmente de acordo com a atualização do valor do piso nacional. Vale destacar que em muitos municípios a literatura tem constatado que “a obrigação do pagamento desse valor (mínimo) tem resultado em achatamento da carreira, já que a lei não prevê uma diferenciação salarial para os que têm formação superior.” (OLIVEIRA, 2019, p. 293), o que não acontece em Piraquara, devido à organização da tabela salarial que diferencia o vencimento inicial por níveis, de acordo com a formação/titulação. A tabela salarial está organizada de forma que todos os profissionais que ingressam na carreira se mantenham no nível I, referente à formação mínima exigida em nível médio na modalidade normal. Aqui está um desafio da carreira dos professores de Piraquara: ter a formação em nível superior ou pós-graduação, já reconhecidas no início de carreira em termos de remuneração, sem ter que esperar a passagem do período do estágio probatório.

2 Segundo dados do RREO do SIOPE, em 2017 e 2018, o percentual dos recursos do Fundeb aplicado na remuneração do magistério, foi de 82% e 84%, respectivamente.

Em contrapartida, após esse período, as elevações de nível de acordo com a formação podem acontecer a qualquer tempo, assim que o professor comprovar a sua formação.

Outro aspecto percebido na tabela 2 é que a porcentagem de variação entre o vencimento inicial e a média da remuneração indica que existe movimentação horizontal na carreira em relação ao tempo de serviço, que em Piraquara também está condicionada à avaliação de desempenho. Ou seja, a média da remuneração é maior que o vencimento inicial no caso de professores que possuem mais de três anos de carreira, devido às progressões entre as subclasses.

Sobre a movimentação horizontal, o plano de carreira garante a progressão de subclasses, com um acréscimo de 2% anualmente, se o professor obtiver 70 pontos ou mais na sua avaliação de desempenho. Essa efetividade do cumprimento dos dispositivos do PCCR por meio dos procedimentos da avaliação da prática profissional é outro aspecto positivo do caso em análise.

Além disso, a carreira de Piraquara também possibilita a movimentação por meio de formação, após o período do estágio probatório, nos seguintes termos: se o professor possuir licenciatura, passará automaticamente para o nível II; se possuir especialização, progredirá para o nível III; e, se possuir mestrado ou doutorado, passará para o nível IV. Permanecerão no nível I somente os professores com formação em nível médio, na modalidade normal.

O plano de carreira especifica, ainda, as porcentagens de acréscimo no vencimento inicial entre os níveis, a saber: entre o nível I e o nível II: 50%; entre o nível II e o nível III: 15%; e entre o nível III e o nível IV: 20% (PIRAQUARA, 2012). Com isso, no tocante à efetividade dos dispositivos que garantem o desenvolvimento da carreira, o PCCR utiliza a formação e o tempo de serviço, ambos atrelados à avaliação da prática profissional, como dispositivos que possibilitam o desenvolvimento da carreira, de acordo com o disposto no artigo 67 da LDB 9394/96.

Analisar as condições de cumprimento das metas 15 e 16 do PNE e do PME, que se referem à formação dos professores, coloca em questão a opção da entrada na carreira de Piraquara a partir do nível médio na modalidade normal. Esta é formação mínima exigida na legislação nacional, entretanto, esta forma de acesso ao cargo implica um impasse, pois o prazo do PNE para que todos os professores da Educação Básica tenham formação em nível superior era de apenas um ano, porém dada a condição de ingresso e a mudança de nível dos professores apenas ao final do estágio probatório, na prática, sempre poderá haver professores com formação menor que Ensino Superior. Este impasse, na

verdade, não é exclusivo do caso de Piraquara, mas da legislação nacional. Em termos de avaliação das metas, importa observar o perfil dos professores em exercício no município.

Os dados do Censo Escolar de 2017 e 2018 (Tabela 3) permitem observar que quase 35% dos professores tinham até o Ensino Médio nos dois anos analisados. É positivo considerar que há crescimento no número de professores com formação superior, especialmente entre os que possuem especialização.

Tabela 3 - Professores por formação na Rede Municipal de Ensino de Piraquara, conforme registro no Censo Escolar

FORMAÇÃO	2017		2018	
	N	%	N	%
Ensino Fundamental completo	1	0,22	0	-
Ensino Médio*	65	14,32	66	13,58
Ensino Médio na modalidade normal	93	20,48	98	20,16
Superior bacharelado ou tecnólogo	2	0,44	1	0,21
Superior licenciatura ou complementação pedagógica	88	19,38	91	18,72
Especialização com licenciatura	204	44,93	228	46,91
Mestrado com licenciatura	1	0,22	2	0,41
Total	454	100,00	486	100,00

Fonte: Censo Escolar (2017; 2018).

* Informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação de maneira informal, indicam que não há professor efetivo, com formação inferior a de nível médio na modalidade normal, provavelmente houve equívocos da SME no momento do preenchimento de dados do Censo Escolar.

Se por um lado a formação inicial continua pautada na exigência mínima da legislação, por outro lado chama a atenção a proximidade do cumprimento da meta 16 do PNE, que busca atingir 50% dos professores com formação em pós-graduação. Trata-se, no caso de Piraquara, como em geral no Brasil, de formação em pós-graduação *lato sensu*, mas o percentual é maior que a média nacional, que no ano de 2017 era de 36,2%, conforme apresentado no segundo relatório de monitoramento das metas do PNE (BRASIL, 2018). Em termos de formação em pós-graduação *stricto sensu* no município de Piraquara, o desafio é significativo, pois o número de professores com mestrado é muito tímido e não há o registro de nenhum professor com doutorado, além disso, não há o registro de estratégias do PME, voltadas para esse nível de formação, e ainda, a tabela salarial não contempla um nível específico para os professores com doutorado, significando que o professor que apresentar essa titulação não poderá elevar sua remuneração. Nos termos de garantia das elevações de nível de acordo com a formação, os

dados da Tabela 4 demonstram que as porcentagens entre as elevações de nível estabelecidas no plano de carreira estão sendo cumpridas entre os níveis I e II e os níveis II e III, portanto, há uma articulação entre formação e remuneração na maneira como os professores movimentam-se na carreira.

Tabela 4 - Média da remuneração dos professores de Piraquara, de acordo com a formação/titulação

Média da Remuneração	2017		2018	
	R\$	Diferença entre níveis	R\$	Diferença entre níveis
Nível Médio – Normal	1386,25		1630,49	
Licenciatura	2097,33	51,3%	2534,27	55,4%
Especialização	2866,04	36,6%	3103,50	22,4%
Mestrado/ Doutorado	3234,58	12,8%	3551,33	14,4%

Fonte: SIOPE – Dados da Remuneração, 2017, 2018. Mês de referência: março.

A diferença percentual da média de remuneração entre os níveis III e IV, que representa a elevação de nível entre especialização e mestrado/doutorado, está inferior aos 20% estabelecidos no plano de carreira, todavia, se observar-se a tabela salarial dos anos de 2017 e 2018, a média da remuneração apresentada na Tabela 4 é superior ao vencimento inicial para professores que possuem mestrado.

Finalmente, o grande desafio, não somente no caso de Piraquara, está na meta 17, que se refere à equiparação salarial dos professores com profissionais de outras carreiras com mesma formação. Essa meta reflete uma luta histórica dos professores brasileiros e é marcada pela disputa política em torno do seu impacto financeiro (JACOMINI; ALVES; CAMARGO, 2016), uma vez que sua efetivação envolve ampliação de recursos, por isso, a meta 20 indica a necessidade de garantir 10% do PIB para os recursos da educação.

Considerando os limites de dados para medir esta meta no âmbito municipal, optou-se por um exercício a partir da RAIS de 2018 para uma aproximação com o desafio desta dimensão. A RAIS é um registro administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego, realizado pelo empregador. Há muitos desafios no trabalho com os dados da RAIS no setor público devido, entre outras razões, à cobertura dos dados (ALVES; SONOBE, 2018), mas, em contrapartida, como é um registro de todas as ocupações, o volume de informações pode ajudar nas comparações entre trabalhadores do mercado formal de cada município. A Tabela 5 apresenta os dados da RAIS relativos aos vínculos que apresentaram mais de 30 trabalhadores registrados no município de Piraquara e que estão declarados

como pessoas com Ensino Superior, também considera a remuneração nominal média registrada, a jornada que é informada como carga horária contratual e o número de casos para cada ocupação.

Tabela 5 - Remuneração de trabalhadores com Ensino Superior completo em Piraquara – RAIS 2018

Ocupações	Municipal					
	Remuneração			Jornada		
	Média	Desvio Padrão	N	Média	Desvio Padrão	N
Professor de Nível Médio no Ensino Fundamental	1.675,96	672,07	97	20	0	97
Assistente administrativo	3.136,48	1607,35	48	40	0	48
Professor de Nível Superior do Ensino Fundamental (Primeira a Quarta Série)	3.246,59	1185,50	859	20	0	859
Enfermeiro	3.295,81	1202,24	39	40	0	39
Psicólogo Social	3.404,54	1652,52	35	40	0	35
Dirigente Serviço Público Municipal	4.087,36	2019,20	31	40	0	31
Assistente social	4.204,29	2058,36	31	30	0	31
Médico Clínico	10.516,91	4689,92	37	31	10	37

Fonte: RAIS (2018).

Os dados da Tabela 5 não são conclusivos, mas permitem observar alguns elementos que são desafios para a equiparação salarial. O primeiro destaque é sobre a questão da jornada. É importante considerar os efeitos da jornada sobre os patamares remuneratórios bem como, não tirar a conclusão simples de que, dobrar a jornada dos professores significa dobrar a remuneração. Optou-se aqui, dado o caráter exploratório do exercício, por manter as médias desiguais. Uma solução poderia ser o cálculo de valor por hora de trabalho, entretanto, neste momento avaliou-se que explicitar as diferentes jornadas cumpre o papel de problematizar as diferenças no debate da remuneração.

A manutenção de jornadas de 20 horas para professores nas diferentes redes de ensino implica que, para cada jornada, o professor precisa fazer um concurso e, ao fazer isto, pode estar em lugares diferentes na carreira em cada um dos vínculos que assume. Além da imprecisão da questão da remuneração é importante considerar que mais de um vínculo tem implicações também nas condições de trabalho dos docentes. Mais de uma jornada pode exigir que o professor precise atuar em diferentes locais de trabalho; variar as escolas não tem apenas efeitos no deslocamento, o que é uma dimensão importante, mas também no envolvimento com o coletivo da escola e com a proposta pedagógica

de cada local. Com as devidas ponderações em relação às dificuldades com a jornada, é possível observar na Tabela 5, uma proximidade entre a remuneração de professores, enfermeiros e psicólogo social, e uma distância muito acentuada de todas estas ocupações com a remuneração de médico clínico.

Esta é uma questão de fundo com relação ao status no mercado de trabalho. Outra questão para este debate do status é o volume de postos de trabalho do magistério, pelos dados declarados na RAIS, esta é a ocupação de Ensino Superior com maior número de trabalhadores empregados no município. O posto de médico também se relaciona a um direito de cidadania, porém pode-se ponderar a cobertura da saúde no âmbito municipal? De toda forma, professores e médicos têm o mesmo nível de escolaridade, o que implica enfrentar-se o desafio de valorizar o profissional ao mesmo tempo em que se garante a expansão do direito à educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse artigo foi analisar as condições de valorização dos professores no contexto municipal de Piraquara, a partir do bloco de metas do PNE e PME, voltado à valorização. Por considerar que a valorização docente é um princípio constitucional que se efetiva por meio da carreira, o ponto de partida foi analisar a efetividade do plano de carreira do município (meta 18), bem como as condições de formação (metas 15 e 16) e remuneração (meta 17). Para essa discussão é importante aproximar o debate entre a política de valorização docente e o financiamento da educação, uma vez que se parte da compreensão de que os elementos do financiamento, como vinculação de recursos, divisão de responsabilidades e definição de MDE, interferem nas condições de valorização dos professores.

Entre os desafios do contexto municipal de Piraquara frente às metas de valorização, tem-se a entrada na carreira ainda com exigência em nível médio, na modalidade normal, o desafio está em valorizar a formação inicial dos professores que ingressam na rede já com graduação ou pós-graduação, uma vez que permanecerão no nível I da tabela salarial, com vencimento igual ao de nível médio, durante os três anos de estágio probatório, para então ter o vencimento de acordo com sua formação/titulação. É positivo destacar que, embora a formação mínima exigida para ingresso na carreira seja de nível médio, na modalidade normal, o percentual de professores com graduação e pós-graduação é predominante na rede.

No que diz respeito à formação continuada, mesmo o PME não determinando uma porcentagem de professores a serem formados na pós-graduação e não apresentando estratégias concretas para a pós-graduação e formação continuada em serviço, assim como faz o PNE, é relevante o número de professores com especialização que, no ano de 2018, estava em 46,9%, muito próximo da meta nacional de formar 50% de professores na especialização.

A meta 17, que trata da equiparação salarial, apresenta limites em sua avaliação no contexto municipal, a opção foi utilizar os dados da RAIS (2018) que demonstraram que há uma distância muito acentuada entre a remuneração dos professores e dos médicos, que possuem o mesmo nível de formação, situação essa que não é exclusiva do caso de Piraquara e está relacionada com o prestígio social da profissão e com o volume dos postos de trabalho.

No que se refere ao plano de carreira, a opção foi verificar sua efetividade em relação à abrangência e movimentação da carreira que, no caso analisado, acontece por meio da formação e do tempo de serviço e está condicionada à avaliação da prática profissional como garantia das elevações. Nessa meta, o grande desafio está em cumprir integralmente a lei do PISO no que se refere à jornada de trabalho destinada à hora-atividade, que ainda não chegou a 1/3 no município.

Ao final, é possível notar que o PNE, de certo modo, organizou a agenda nacional e local no que diz respeito aos elementos da política de valorização, ao estabelecer um bloco de metas exclusivo para tratar da formação – inicial e continuada, remuneração e carreira. Logo, é necessária a ampliação de recursos para a área de educação, conforme prevê a meta 20 do PNE, que aponta 10% dos recursos do PIB, sobretudo, em um contexto nacional de ajuste fiscal que pode induzir e legitimar políticas de austeridade no contexto municipal.

REFERÊNCIAS

ALVES, T.; SONOBE, A. K. . Remuneração média como indicador da valorização docente no mercado de trabalho. **Cadernos de Pesquisa** (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. ONLINE), v. 48, p. 446-476, 2018.

ALVES, T. PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de pesquisa**, 2011, p. 606-639.

ARAÚJO, L. Impacto financeiro da implantação do caqi no brasil. **Educação & Sociedade**, v. 40, p. 1-22, 2019.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de Dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional do magistério público de educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional da Educação (PNE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Disponível em: < http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829.> Acesso em 29.jan.2020.

CARISSIMI, A. C. V. **Ação sindical na construção da agenda política**: um estudo sobre as reivindicações e negociações da APP-sindicato com os governos entre os anos de 2003 e 2015. Tese (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná, 2016.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J, DESLAURIERS, J.; LAPERRIÈRE, A.; MEYER, R.; PIRES, A. P. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

COSTA, J. T. de P.; COELHO, C. L.; OLIVEIRA, R de F. A Implementação do Piso Salarial Profissional Nacional em Minas Gerais: entre o dito, o feito e o escrito. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 3, 2020.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de estado para educação brasileira. Goiânia: Editora Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.

DUARTE, José B. Estudos de caso em educação. Investigação em profundidade com recursos reduzidos e outro modo de generalização. **Revista Lusófona de Educação** [em linha], p. 113-132, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34911875008>

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J.; CAMPO, V. G. Remuneração docente: efeitos do plano de cargos, carreira e remuneração em contexto municipal. **Ensaio** (RIO DE JANEIRO. ONLINE), v. 28, p. 20-44, 2020.

FRANÇA, M.; SILVA, A. F. Valorização Docente no Plano Nacional de Educação (2014-2024): Tensões e conflitos no seu financiamento. In: FRANCA, Magna; BARBOSA JUNIOR, Walter P. (orgs). **Políticas e Práxis educativas**. Natal: Caule de Papiro, 2017.

GOUVEIA, A. B.; Fernandes, M. D. E. Agenda sindical de professores da Educação Básica: desafios postos a partir do Piso Salarial Profissional Nacional. **Práxis Educativa**, (UEPG. ONLINE), v. 14, p. 1-15, 2019.

GROCHOSKA, M. A. **Políticas educacionais e a valorização do professor**: carreira e qualidade de vida dos professores de educação básica do município de São José dos Pinhais/PR. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

HECK, B. T. M. **Carreira de trabalhadoras docentes da Educação Infantil e o reconhecimento social como dimensão da valorização profissional**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

JACOMINI, M.; ALVES, T.; CAMARGO, R. B. de. Remuneração Docente: Desafios para o Monitoramento da Valorização dos professores brasileiros no contexto da Meta 17 do Plano Nacional de Educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v.24, n. 73, 2016.

NASCIMENTO. A. P. S. do. **Carreira docente nas creches das redes públicas das capitais brasileiras**: análise dos planos e estatutos do magistério. Tese (Doutorado Em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

OGIBA, S. M. Direito à educação, políticas de Estado: monitorando o PNE – Lei nº 13005/2014. In: OGIBA, Sônia Mara M. (organizadora). **Garantia do Direito à Educação**: monitorando o PNE Lei nº 13.005/2014. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

OLIVEIRA, D. A profissão docente no contexto da Nova Gestão Pública no Brasil. In: OLIVEIRA et al (orgs). **Políticas Educacionais e a reestruturação da profissão do educador**: Perspectivas globais e comparativas. Petrópolis: Vozes, 2019.

PINTO, J. M. R.. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, p. 323-340, 2009.

PIRAQUARA. **Lei Municipal Nº 1192/2012 DE 03 DE JULHO DE 2012**. Estabelece o Plano De Cargos, Empregos, Carreira, Vencimentos e Salários Do Magistério Público Do Município De Piraquara.

PIRAQUARA. **Lei Municipal Nº 1491/2015**, Institui o Plano Municipal de Educação do Município de Piraquara – PME e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/piraquara/lei-ordinaria/2015/149/1491/lei-ordinaria-n-1491-2015-institui-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-piraquara-pme-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 29.jan.2020.

SILVA. M. Q. da. **Remuneração dos professores públicos municipais no Brasil: execução orçamentária, partidos políticos e valorização docente (2008 – 2016)**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

Daniele Meira Cordeiro

Mestranda da linha de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pedagoga licenciada pela UFPR (2014). Professora efetiva da rede municipal de educação de Piraquara/Pr. E-mail: meira.dani@hotmail.com

Andréa Barbosa Gouveia

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (1995), mestrado (2002) e doutorado (2008) em Educação pela Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, na área de concentração Estado, Sociedade e Educação. Atualmente é professora da Universidade Federal do Paraná onde atua no Núcleo de pesquisa em Políticas Educacionais (NUPE). É professora do curso de Pedagogia. Está credenciada no Programa de Pós Graduação em Educação da UFPR na linha de pesquisa em Políticas Educacionais. E-mail: andrea-gouveia@uol.com.br

Recebido em: 22/06/2020

Aceito em: 24/11/2020

Desigualdades no interior da escola: a formação da turma dos repetentes

*Inequalities inside the school:
the formation of the repeating students classroom*

*Desigualdades en el interior de la escuela:
la formación de la clase de repitentes*

FREDERICO ALVES ALMEIDA

<https://orcid.org/0000-0002-9044-6668>

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Educação

Departamento de Ciências Aplicadas à Educação

Belo Horizonte, MG, Brasil

FLAVIA PEREIRA XAVIER

<https://orcid.org/0000-0002-8609-2756>

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Educação

Departamento de Ciências Aplicadas à Educação

Belo Horizonte, MG, Brasil

Resumo: O objetivo desta pesquisa é analisar o processo de formação de turmas em escolas de ensino fundamental. Utilizamos dados coletados pela Prova Brasil e Censo Escolar de escolas municipais de Contagem-MG, considerando sexo, cor, nível socioeconômico, desempenho em Matemática e repetência. Os resultados apontam que alunos já retidos, com baixo nível socioeconômico e desempenho insuficiente estavam concentrados em salas específicas, e que o agrupamento dos estudantes por tais características foi uma decisão da escola, ainda que pesquisas demonstrem as desvantagens dessa forma de organização.

Palavras-chave: Repetência. Composição das turmas. Escolas públicas. Desigualdades escolares.

Abstract: *The objective of the research is to analyze the formation process of elementary school classrooms. The paper uses data from School Census and 'Prova Brasil' of municipal schools of Contagem-MG, considering gender, race, socioeconomic status, performance in Mathematics, and grade retention. The results show that the students who experienced grade retention, with low socioeconomic status and insufficient performance, were concentrated in specific classrooms, and grouping of students by certain characteristics was a school decision, although researches show the disadvantages of this form of organization.*

Keywords: *Grade retention. Classroom composition. Public schools. School inequalities.*

Resumen: *El objetivo de la investigación es analizar el proceso de formación de las clases en una serie de escuelas de enseñanza primaria. Utilizamos datos recopilados por Prova Brasil y por el Censo Escolar de escuelas del municipio de Contagem-MG, considerando el género, color, nivel socioeconómico, rendimiento en Matemáticas y la repetición. Los resultados muestran que estudiantes que ya han reprobado, bajo nivel socioeconómico y bajo rendimiento se concentraron en clases específicas, y que agrupar a los estudiantes por ciertas características fue una decisión de la escuela, a pesar de que la investigación muestra las desventajas de esa forma de organización.*

Palabras clave: *Repetencia. Composición de las clases. Escuelas públicas. Desigualdades escolares.*

INTRODUÇÃO

É comum os indivíduos associarem as possibilidades de mobilidade social, isto é, as chances de ascensão e realização da vida ao aumento da escolarização formal. No entanto, a Sociologia tem demonstrado que o sucesso escolar ainda é fortemente ligado às origens sociais dos estudantes e que a escola nem sempre é capaz de promover a redução das desigualdades esperadas, quando não as reproduz (ALVES; SOARES; XAVIER, 2016; BRITO, 2017; SOARES; DELGADO, 2016). As desigualdades podem, inclusive, acontecer dentro das escolas, segregando os estudantes e reduzindo as oportunidades escolares de determinados grupos (ALVES *et al*, 2016; BARTHOLO; COSTA, 2014).

Partindo disso, o trabalho analisa a alocação de alunos nos diferentes turnos e turmas de uma amostra de escolas, considerando: (1) sua situação de repetência; (2) se características adscritivas (sexo e cor) e socioeconômicas podem influenciar a formação das turmas; (3) o desempenho escolar, medido pela proficiência em Matemática; e (4) a opção consciente das gestões escolares nos procedimentos de enturmação dos alunos. As duas próximas seções apresentam uma abordagem teórica das desigualdades escolares, seguida da descrição metodológica da pesquisa e da análise dos seus resultados. Por fim, são discutidos os possíveis impactos de tal prática na qualidade da educação.

RELAÇÃO ENTRE ESCOLARIDADE E AS DESIGUALDADES SOCIAIS

Indivíduos se distribuem em diferentes posições, com diferentes funções e ocupações, definidas por relações de poder, de prestígio, hierarquia ou recompensas desiguais, que geram também posições sociais desiguais, mais ou menos estratificadas. Os estudos sobre estratificação e mobilidade, dentro das

Ciências Sociais, procuram compreender as formas de preenchimento dessas posições, bem como mecanismos e motivações que limitam ou possibilitam a mobilidade (DAVIS; MOORE, 1969; HALLER, 2014).

A sociedade moderna, especialmente, tem assumido que seus membros não devem definir a posição social pela herança ou pelo sangue, mas conquistá-la por sua capacidade e esforço próprio, o mérito. Nesse sentido, a educação escolar é idealizada como um dos principais meios de mobilidade social, já que a ocupação social e profissional dos indivíduos irá depender do grau de educação formal que alcançaram. Isto é, ela tem sido percebida como uma forma, talvez a mais próxima, de os indivíduos transitarem de uma posição social inferior para outra mais elevada, ainda que pesem fortemente as suas origens sociais (RIBEIRO, 2007). As pessoas esperam esse efeito da escolarização: investem tempo e recursos na aquisição de conhecimento, associando o aumento de escolaridade ao aumento na renda; mantêm expectativas de que os governos priorizarão a educação formal em seus investimentos públicos; mobilizam-se no sentido de conquistarem uma educação de qualidade que as credenciem para uma posição social desejada, entendendo os diplomas como certificados que lhes darão acesso a essas posições (SCHULTZ, 1973).

No entanto, alguns estudiosos têm questionado a relação direta entre aumento da escolarização e ascensão social, entendendo que origem social e destinos educacionais estão fortemente relacionados e que a escola não tem o efeito transformador que se esperaria em tais transições. Ao contrário, ela apenas reproduz a estratificação social existente, não agindo como garantidora de mobilidade (BOURDIEU, 1998). A maior parcela do sucesso ou fracasso escolar se deve ao *background* econômico e familiar, que irá influenciar até mesmo a motivação e as habilidades cognitivas dos estudantes (JENCKS, 2008).

Sem negar a relação existente entre origem social e destino educacional, outros estudiosos defendem que o efeito da escola na redução de desigualdades pode variar entre diferentes países e sistemas educacionais; que esse efeito não é uniforme entre as instituições, entre as redes de ensino e entre os países, considerando que as ações dos sujeitos históricos envolvidos no processo não são, obviamente, iguais (DUBET; DURU-BELLAT; VÉRÉTOUT, 2012). Diversos fatores podem influenciá-lo, como ações políticas do Estado ou de diversos grupos sociais, além de características das escolas e dos estudantes (RUTTER *et al*, 1979). Se a escola não tem se mostrado como um caminho certo para a

mobilidade social, o contrário também parece ser determinístico demais, em que a escola apenas reproduz a estratificação existente do lado de fora de seus muros. A relação entre posição social e desigualdade educacional existe, porém, com diferentes medidas em diferentes realidades. O que é mais observável em países com grandes desigualdades, como no caso do Brasil (SILVA, 2003).

O país, nas últimas décadas, conseguiu ampliar a oferta de ensino formal, a partir da compreensão da educação como um direito social fundamental e da vinculação legal de receitas públicas aos investimentos em educação, com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, associada às mudanças populacionais desse período. Como resultado, praticamente universalizou o ensino fundamental, com 98% da população entre 6 e 14 anos matriculada na escola (BRASIL, 2018).

Apesar disso, a escola brasileira não tem sido capaz de reduzir as disparidades existentes na sociedade. As taxas de analfabetismo, a trajetória irregular e o baixo aprendizado, além das desigualdades entre grupos sociais ou regiões territoriais são problemas ainda a serem resolvidos (ALVES; SOARES; XAVIER, 2016; CASTRO, 2009). A ampliação de vagas não tem resultado em uma maior igualdade de realização educacional, menos ainda se reflete em acesso a posições melhores na sociedade, persistindo a relação entre a origem social dos estudantes e a posição que ocuparão após a passagem pela escola, que só reduzem nos níveis mais avançados de ensino (BRITO, 2017).

Ainda assim, certas decisões escolares têm algum efeito sobre a redução das desigualdades entre os alunos. Se considerarmos que as oportunidades educacionais são o resultado da interação entre características dos indivíduos e contexto escolar, determinadas práticas escolares podem interferir no aprendizado. A Sociologia da Educação tem se dedicado também a essa interação, assumindo a existência do efeito-escola, ou seja, a capacidade de as escolas, em suas ações e políticas, influenciarem positivamente o desempenho escolar dos alunos. E que características intraescolares – infraestrutura, insumos, formação docente, organização das turmas, projeto pedagógico – podem fazer significativa diferença (BROOKE; SOARES, 2008). O efeito-escola, sem desconsiderar a influência da origem socioeconômica e cultural dos alunos no desempenho escolar, procura desvelar características das instituições e de seus profissionais que podem ser importantes para melhorar os resultados escolares.

PESQUISAS SOBRE ENTURMAÇÃO DOS ESTUDANTES

Na perspectiva do efeito-escola, as formas de enturmação dos estudantes podem contribuir para reduzir ou ampliar diferenças de aprendizado entre eles. É o que tem demonstrado pesquisas que se dedicam a compreender esses efeitos, tanto no Brasil quanto no exterior.

Investigando as escolas públicas do Texas, na década de 1990, Hoxby (2000) chegou à conclusão de que existe um efeito dos pares dentro das classes, em que os estudantes com diferenças de desempenho interagem instruindo uns aos outros, influenciando de forma positiva o clima e a disciplina em sala de aula; e turmas heterogêneas estimulam essa interação.

Alves e Xavier (2017) pesquisaram possíveis associações entre fatores escolares e oportunidades de aprendizado em escolas públicas brasileiras. Os resultados indicam a existência de uma relação entre a formação de turmas com características homogêneas e a existência de professores sem formação adequada. Isto é, escolas com um maior número de professores sem licenciatura tendem a agrupar os estudantes, entre as turmas, por determinadas características. Além disso, as turmas homogêneas não estão associadas ao aumento das chances de aprendizado adequado. Estudo semelhante chegou à conclusão que o efeito das escolas é significativo justamente na forma como elas organizam os alunos em turmas. E que a disposição homogênea por níveis de habilidade não apenas prejudica o desempenho dos alunos, como também provoca um aumento nas diferenças entre eles, acirrando a estratificação escolar (ALVES; SOARES, 2007).

Gomes (2005) destaca que fatores intraescolares, como as formas de composição das turmas, têm mais efeito nos sistemas educacionais de países em desenvolvimento. Em países da América Latina (Brasil, Chile e Cuba), o efeito da turma explicou ainda mais os resultados dos alunos em testes, principalmente sob dois aspectos: o tamanho da turma e a sua heterogeneidade. Turmas heterogêneas – diferentes níveis de habilidade ou de características socioculturais – têm efeito positivo no desempenho e contribuem para a redução do hiato existente entre os alunos. Igualmente, Willms (1992) cita que o tamanho e as características das turmas podem influenciar o desempenho dos alunos. Suas pesquisas se referem também a currículos diferentes de Matemática em cada turma, o que parece ser intencional nas escolas. São decisões de gestores e professores que podem interferir na diferença entre alunos dentro de uma mesma instituição.

Os mecanismos de alocação entre os turnos de funcionamento da escola também podem influenciar os resultados escolares. Bartholo (2014), analisando a rede de ensino municipal do Rio de Janeiro, aponta a existência de um *tracking* informal dos alunos entre os turnos por sua situação de distorção idade-série. O

que, à falta de uma legislação que regule ou estimule tal prática, parece ser uma ação deliberada de seleção dos estudantes. O autor questiona quais fundamentos pedagógicos justificam essa ação.

Lafontaine (2011) levanta limites para as pesquisas do que chama “efeito da sala de aula”, como a carência de dados no nível de turmas, já que muitas avaliações em larga escala existem apenas no nível das escolas. Ainda assim, elas mostram que o efeito da sala de aula é igual ou maior do que o efeito da escola em sistemas de ensino de alguns países europeus. Se a escola faz diferença, o modo de organização das turmas pode fazer tanto ou mais.

As decisões sobre como agrupar os alunos em classes variam entre escolas, sistemas de ensino ou países. Mas estudos têm demonstrado, com o auxílio de metodologias mais adequadas de análise, que elas podem reduzir ou ampliar as desigualdades intraescolares.

METODOLOGIA

Nesta pesquisa, realizamos uma análise descritiva de dados provenientes dos questionários contextuais e do desempenho na Prova Brasil aplicada aos alunos do 9º ano do ensino fundamental de escolas públicas do município de Contagem-MG, em 2015. Também utilizamos informações do Censo Escolar. Ambos são disponibilizados para *download* pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Para a escolha das escolas, consideramos dois critérios: a existência de 9º ano na escola e sua oferta nos dois turnos – matutino e vespertino. Assim, foi construído um banco de dados com 6 escolas municipais e 1.030 estudantes.

Exploramos os questionários aplicados aos alunos, inicialmente a resposta a uma pergunta específica – “Você já foi reprovado?” –, cuja frequência de respostas serviu para calcular a proporção de repetentes por turno e por turma em cada escola. A questão permitiu três respostas diferentes: Não; Sim; Sim, duas vezes ou mais. Responderam já terem sido reprovados mais de uma vez aproximadamente 5% do total de alunos. Entendemos que, numa possível criação de turmas dos repetentes, os “reprovados mais de uma vez” ficariam junto aos que foram reprovados apenas uma vez. Por isso, e para fins analíticos, somamos as respostas transformando-as apenas em “Não” e “Sim”.

Analizamos perguntas relativas ao sexo e a como o indivíduo se considera (cor/raça), de forma a apreender uma possível divisão dos estudantes por essas características. Sobre a última pergunta, cabe uma explicação complementar: no questionário, cada aluno tinha como opções de respostas: Branco; Pardo; Preto; Amarelo; Indígena; Não sei. Novamente, para fins analíticos, as categorias Branco

e Negro (a soma de pretos e pardos) permaneceram. Os que se declararam amarelo ou indígena foram, respectivamente, 2,8% e 1,5% e, por essa razão, desconsideramos na análise.

O trabalho incluiu o nível socioeconômico (NSE) dos alunos e sua relação com as turmas. O indicador de NSE utilizado foi baseado num construto estimado pelas respostas dos alunos a 24 itens do questionário contextual da Prova Brasil, relativos ao nível educacional e ocupação dos seus pais, e ao acesso a bens de consumo e serviços, conforme o modelo proposto por Alves, Soares e Xavier (2014). Esse índice foi agregado por turmas e dividido em quartis, de modo que o primeiro quartil informe o conjunto de alunos com menor NSE e, o quarto quartil, os alunos com maior NSE. A medida final utilizada é o percentual de alunos do primeiro quartil por turma, isto é, o percentual de alunos com menor NSE em cada turma.

O desempenho dos estudantes também foi considerado, explorando os resultados em Matemática, avaliados na Prova Brasil, que mede essa proficiência em quatro níveis: insuficiente, básico, proficiente e avançado (SOARES, 2009). Para a medida de desempenho aqui utilizada, calculamos o percentual de alunos com desempenho considerado insuficiente em cada turma. Quanto maior o percentual, pior é a proficiência da turma. Assim, foi possível comparar o desempenho em Matemática entre as turmas de uma mesma escola. É importante ressaltar que a proficiência tomada é de 2015 e não há uma medida anterior do desempenho dos alunos que possibilite averiguar a sua evolução, associada a alguma forma de segmentação entre turmas. Entretanto, assumimos que o desempenho atual está fortemente correlacionado ao desempenho prévio do aluno e, portanto, pode ser tomado como uma *proxy*.

A última pergunta avaliada, já no questionário aplicado aos diretores das escolas, foi sobre a formação das turmas: “Neste ano, qual foi o principal critério utilizado para a formação das turmas nesta escola?” A frequência das respostas, relacionadas à homogeneidade ou heterogeneidade dos grupos de alunos, permitiu observar que critérios as escolas parecem seguir na distribuição dos alunos entre turmas.

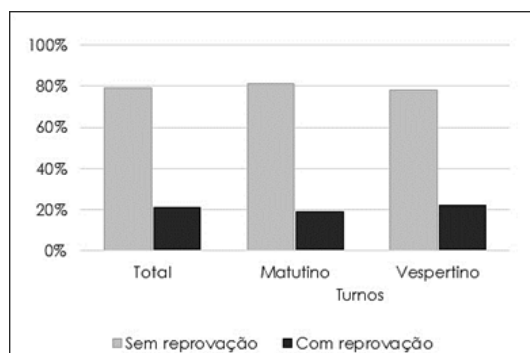
Agregamos todas as informações sobre os alunos por turma, já que interessa saber, em cada turma, a proporção de repetentes, de meninos e meninas, brancos e negros, com baixo NSE e com desempenho insuficiente que evidencie alguma estratificação. Por fim, comparamos os dados à questão sobre critérios para a formação de turmas, aplicada aos diretores.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Repetentes por turno

A primeira análise investigou a possível existência de diferenças na distribuição dos estudantes repetentes entre turnos de funcionamento das escolas. A evidência é que parece não haver uma ação intencionada de estratificação por turnos. O Gráfico 1 mostra que o percentual de indivíduos que já foram reprovados em algum ano de escolaridade, no conjunto de alunos, aproxima-se do percentual dividido pelos turnos em que estudam. O eixo vertical do gráfico indica o percentual de estudantes já reprovados, enquanto o eixo horizontal indica os grupos em que esse percentual foi comparado: no total das escolas e em cada um dos turnos.

Gráfico 1 - Reprovação por turno escolar



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil 2015.

O percentual de alunos que já foram reprovados, em todas as escolas, é de cerca de 20%. Ao analisarmos pelos turnos em que estão matriculados, essa proporção permanece bem próxima. Realizamos, ainda, o teste estatístico pelo método do qui-quadrado, que verifica o grau de independência existente entre duas variáveis (STEVENSON, 2001), não encontrando uma associação entre a repetência e os turnos. Ou seja, os estudantes repetentes não são separados por turnos nas escolas pesquisadas. O resultado não corrobora a pesquisa de Bartholo (2014), que demonstrou haver uma prática sistemática de alocação dos estudantes em defasagem idade-série por turnos, nas escolas públicas municipais do Rio de Janeiro. As diferenças de resultados, entretanto, podem ser atribuídas às próprias decisões pedagógicas de cada escola ou sistema, visto que não existe,

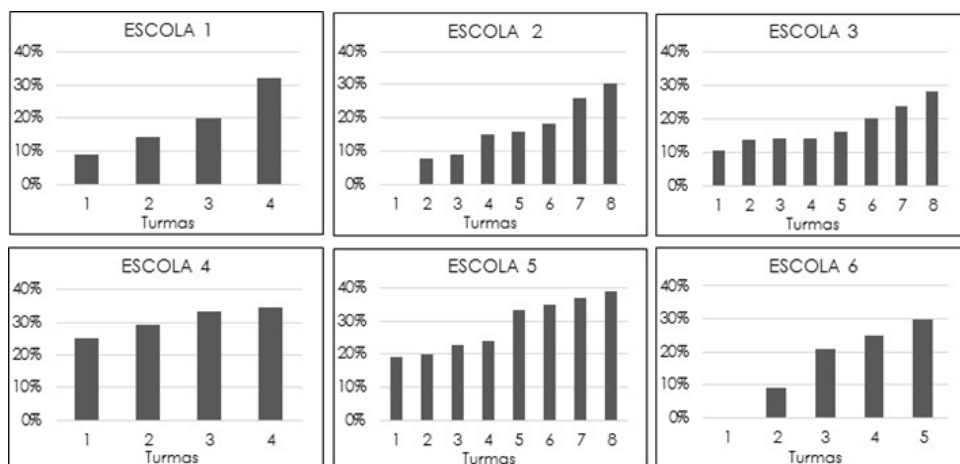
em nenhuma das redes de ensino pesquisadas, uma normatização ou diretriz no sentido de realizar essa forma de alocação dos alunos entre os turnos, por qualquer característica.

Repetentes por turmas

Uma segunda análise procurou evidências de alguma forma de distribuição desigual dos estudantes repetentes entre as turmas de 9º ano, em cada uma das escolas. O objetivo foi perceber se os estudantes que já foram reprovados acabam sendo agrupados em determinadas classes, enquanto os estudantes que nunca repetiram nenhum ano são agrupados em outras. Nesse caso, o critério dos turnos não é mais relevante, já que escolas com mais de uma turma apresentarão (ou não) essa divisão.

Os resultados do cruzamento (indivíduos que informaram reprovação e turmas em que são matriculados) mostram que há estratificação dos alunos pela característica repetência. A Figura 1 ilustra como cada escola distribui seus estudantes que já foram reprovados entre as turmas. O eixo horizontal de cada gráfico representa as turmas da escola e o eixo vertical indica o percentual de alunos já reprovados. A ordem das turmas, originalmente na base de dados do Inep, é aleatória (provavelmente, se deve à ordem com que foram cadastradas pela secretaria de cada escola no Censo Escolar). Optamos por reordená-las, partindo da turma com menos reprovados para a com mais reprovados, para que a observação da diferença de composição das turmas fique mais clara.

Figura 1 - Percentual de alunos que já foram reprovados, por turma, em cada escola



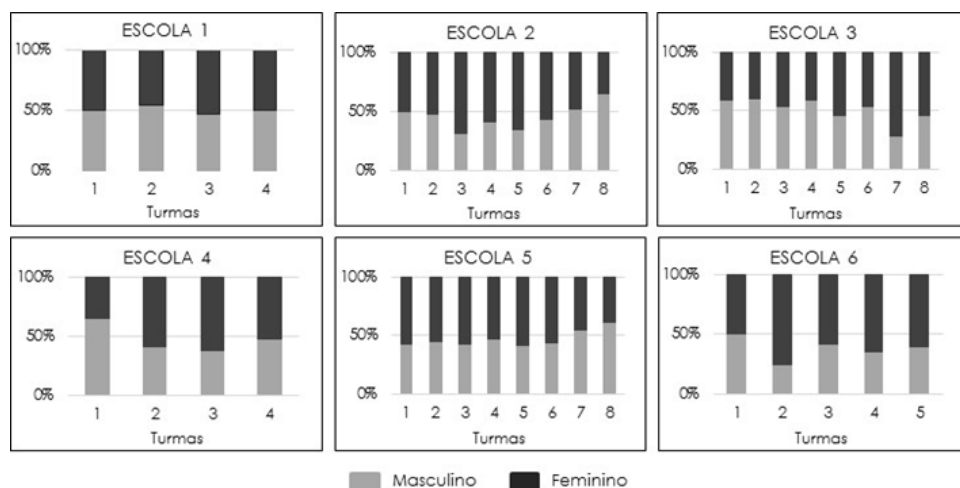
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil 2015.

É possível perceber a existência de turmas com poucos estudantes que passaram pela reprovação, enquanto outras têm mais do que um terço de estudantes repetentes. Há escolas que mantiveram uma turma sem nenhum estudante repetente (2 e 6), mesmo que, no total de alunos dessas escolas, haja um número significativo de jovens em tal situação. A exceção é a Escola 4, que distribui de forma um pouco menos desigual os alunos repetentes, porém, tem um grande número de alunos nessa situação em todas as turmas. As diferenças percentuais de alunos com e sem reprovação, entre turmas de uma mesma escola, e no conjunto de escolas pesquisadas, fazem crer que há alguma forma de diferenciação dos alunos entre turmas, por essa característica.

Sexo e cor/raça

A investigação sobre a distribuição dos alunos por turmas também se deteve em duas características sociodemográficas: sexo e cor/raça. A intenção foi saber se nas turmas de uma mesma escola há uma diferença no número de indivíduos do sexo masculino e feminino, ou entre brancos e negros, como já foi observada entre os já reprovados. A Figura 2 traz a proporção de alunos por sexo e, a Figura 3, a proporção por cor/raça. Novamente, o eixo horizontal de cada gráfico representa as turmas e cada barra representa o total de alunos (100%), com o percentual para cada característica. Os valores detalhados de alunos e escolas são descritos no Apêndice.

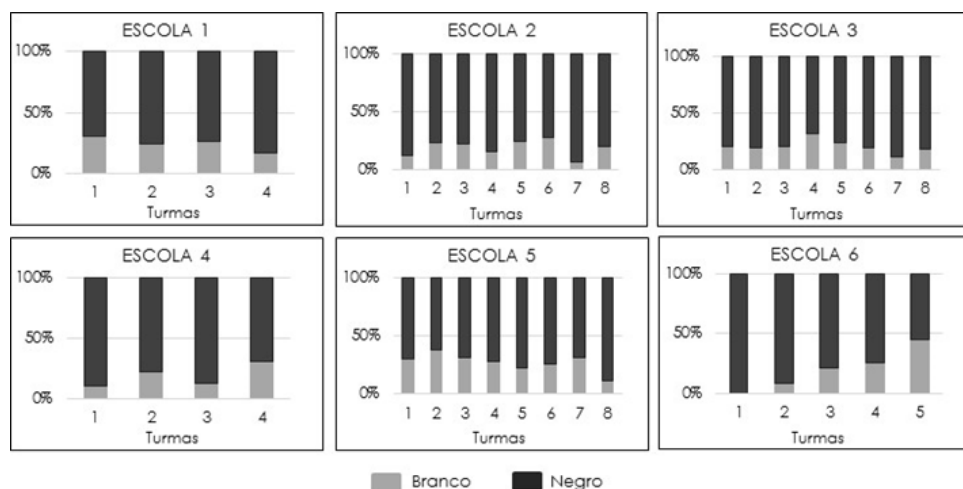
Figura 2 - Percentual de alunos por sexo, em cada turma, por escola



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil 2015.

Em todas as escolas há um número total aproximadamente igual de alunos do sexo masculino e feminino. Pode-se até observar uma variação entre as turmas, mas o que aparentemente é aleatório e não configura uma situação de estratificação. A Escola 1, por exemplo, tem uma distribuição semelhante das turmas com relação ao sexo dos alunos. Já a Escola 2 tem uma variação maior entre as 8 turmas, mas não há um padrão: algumas turmas têm mais alunos do sexo masculino, outras menos. Entretanto, essa variação não parece acontecer por uma escolha intencional da escola. Vejamos a distribuição dos alunos por cor/raça.

Figura 3 - Percentual de alunos brancos e negros, em cada turma, por escola



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil 2015.

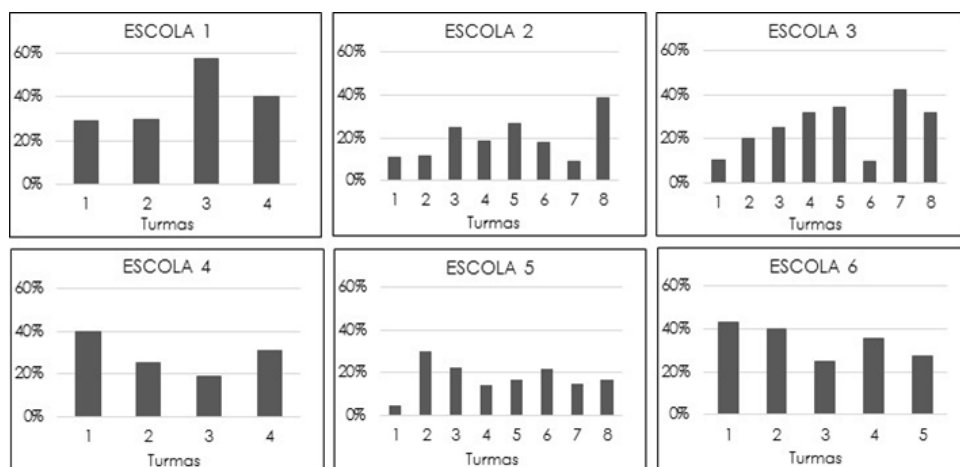
Em todas as escolas, a distribuição dos alunos por cor/raça indicou mais negros do que de brancos. Importa registrar que, de acordo com a legislação municipal que trata do acesso às escolas, o único critério para a matrícula é o chamado zoneamento (CONTAGEM, 2015). Isso quer dizer que o aluno deve ser matriculado na escola mais próxima de sua residência, não importando nenhuma característica social. Então, se os estabelecimentos apresentam um número maior de alunos negros, espera-se que seja apenas reflexo da população e não uma política da escola. Pesquisas recentes sobre estratificação espacial, em grandes cidades brasileiras, apontam realidades semelhantes: bairros periféricos concentram um número maior de indivíduos negros, o que se reflete nas matrículas escolares e na distribuição racial entre as escolas (COSTA; BARTHOLO, 2014; MENDES,

2017). Uma estratificação racial seria mais perceptível entre as escolas do município do que no interior delas, o que realmente não ocorre em nossa amostra de escolas. O arranjo dos alunos nas turmas parece casual, não estabelecendo um padrão.

Nível socioeconômico

A distribuição dos alunos por suas características socioeconômicas também é importante para entendermos a organização da escola e os seus resultados. Por isso, incluímos na análise o NSE dos alunos alocados por turmas, dentro das escolas, o que é apresentado na Figura 4. Dividindo-o em quartis, calculamos o percentual de jovens com menor NSE em cada turma, representado nos gráficos por barras. Quanto maior o valor da barra de cada turma, menor é o seu NSE, ou mais alunos com NSE baixo ela possui. A ordem das turmas em cada escola se manteve a mesma da análise por repetentes.

Figura 4 - Percentual de alunos no primeiro quartil de NSE, em cada turma, por escola



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil 2015.

Conseguimos ver contrastes entre os percentuais de alunos com baixo nível socioeconômico entre turmas de uma mesma escola, mesmo que não haja um padrão na disposição dos alunos pelo NSE. Ou seja, existe diferença de NSE entre turmas. Por exemplo, a Escola 1 possui apenas uma turma com quase 60% de alunos com baixo NSE, enquanto as outras têm, no máximo, 40% de alunos nessa situação. Já a Escola 3 possui duas turmas que registram 10% de alunos com baixo NSE, enquanto uma turma concentra mais de 40% dos alunos assim.

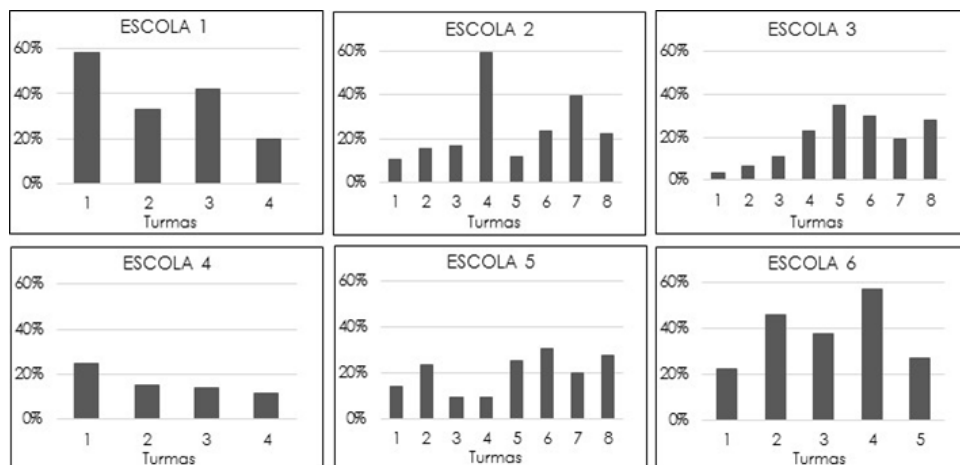
O que não quer dizer que haja intencionalmente a distribuição dos alunos pela sua realidade social (até porque não sabemos se as escolas têm acesso a informações sociais dos estudantes). É importante observar, ainda, que não há associação entre alunos repetentes e com baixo NSE, comparando as Figuras 1 e 4. A Escola 6 possui uma turma sem nenhum aluno repetente, que, no entanto, é a turma com a maior proporção de baixo NSE. O contrário também ocorre: turmas com maior nível socioeconômico e que possuem mais alunos já reprovados, como na Escola 5.

Para Alves e Soares (2008), existe uma heterogeneidade no nível socioeconômico entre as escolas, mas também entre os alunos dentro de uma mesma escola. E fatores sociais estão mais relacionados aos resultados escolares nos anos iniciais, reduzindo ao longo das etapas de estudo. O que contribui para explicar a não existência de uma relação entre o percentual de alunos repetentes e o baixo NSE em turmas de 9º ano. Além disso, tais resultados concordam com o que a Sociologia da Educação tem demonstrado: a realidade socioeconômica tem importante influência nos resultados escolares, mas as escolas também conseguem produzir um relativo efeito sobre o desempenho e a trajetória dos estudantes, sobretudo em realidades desiguais (ANDRADE; SOARES, 2008).

Desempenho

Examinamos, ainda, uma possível desigualdade entre turmas pelo desempenho escolar, assumindo que o desempenho do ano em estudo é relacionado com o rendimento anterior: se os alunos foram enturmados de acordo com esses resultados, as diferenças de desempenho atuais devem ajudar a visualizar alguma forma de estratificação. A medida de desempenho utilizada foi a proficiência em Matemática. A Figura 5 considera, nas barras, o percentual de alunos com desempenho insuficiente: quanto maior, mais alunos com baixo desempenho na turma. Novamente, manteve-se a ordem das turmas, nas escolas, pelo número de alunos repetentes.

Figura 5 - Percentual de alunos com desempenho insuficiente em Matemática, em cada turma, por escola



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil 2015.

Há estudantes com diferentes níveis de desempenho em Matemática e que não estão distribuídos de forma equitativa entre as turmas, o que sugere razoável diferença no número de alunos por essa característica. A Escola 1, por exemplo, reúne quase 60% de alunos com desempenho insuficiente na Turma 1, ao passo que a Turma 4 tem apenas 20% dos alunos assim. A Escola 2 apresenta uma turma (4) com mais do que o dobro de alunos insuficientes que as outras. De forma diferente, a Escola 4 não demonstra grande variação na distribuição dos alunos insuficientes em suas turmas. Porém, é uma escola em que boa parte dos alunos têm bom desempenho.

Comparando os resultados da Figura 1 e da Figura 5, não há relação entre o percentual de alunos repetentes e com baixo desempenho. Há turmas com muitos já reprovados que têm bom desempenho em Matemática (por exemplo, a Turma 5 – Escola 6); e turmas com poucos repetentes, mas com maior proporção de desempenho insuficiente (Turma 1 – Escola 1).

Uma hipótese para entender essa condição é o uso de outros critérios avaliativos, além do aprendizado, ao reprovar os alunos: questões como comportamento e mérito também são usualmente considerados, nas avaliações, pelos professores (GLÓRIA; MAFRA, 2004; RIBEIRO *et al.*, 2018). Crahay e Marcoux (2010) apontam que, para alguns professores, o desempenho acadêmico dos alunos não é determinante na decisão pela reprovação, envolvendo também a dedicação às atividades ou obediência às regras institucionais. As trajetórias

escolares se dissociam do aprendizado dos conteúdos e alunos com diferentes níveis de desempenho podem ser reprovados. Precisariíamos, porém, de um estudo mais aprofundado nas escolas de Contagem para afirmar isso.

Crítérios para a formação das turmas

Por último, comparamos as repostas para a pergunta “Neste ano, qual foi o principal critério utilizado para a formação das turmas nesta escola?”, ao percentual de estudantes já reprovados, por turma e por escola, descrito anteriormente. Como já foi citado, essa questão fez parte do questionário aplicado ao diretor de cada escola. A Tabela 1 exibe as opções de respostas sobre idade ou rendimento dos alunos. Na tabela, as escolas estão identificadas por siglas (E1, E2...) e o X se refere ao item que o diretor daquela escola respondeu. O objetivo da comparação foi identificar alguma relação entre as características dos estudantes, aqui investigadas, e as formas de organização das turmas, de acordo com as respostas dos diretores.

Tabela 1 - Neste ano, qual foi o principal critério utilizado para a formação das turmas nesta escola?

	Escolas					
	E1	E2	E3	E4	E5	E6
Homogeneidade quanto à idade (alunos com a mesma idade)			X		X	
Homogeneidade quanto ao rendimento escolar (alunos com rendimento similar)	X	X				X
Heterogeneidade quanto à idade (alunos com idades diferentes)						
Heterogeneidade quanto ao rendimento escolar (alunos com rendimentos diferentes)				X		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil 2015.

A maior parte das respostas sobre o critério de formação das turmas tem a ver com a homogeneidade dos alunos, seja quando à idade ou quanto ao rendimento: as escolas parecem optar por turmas homogêneas em termos de idade/rendimento, mesmo que se criem turmas bastante diferentes entre si. A exceção, novamente, foi a Escola 4, cujo diretor respondeu que o principal critério utilizado na instituição foi a heterogeneidade do rendimento dos alunos, misturando alunos com diferentes níveis de aprendizado em uma mesma turma. Parece haver, no restante das escolas, uma intencionalidade na distribuição desigual

de indivíduos que já repetiram algum ano entre as turmas, formando turmas homogêneas. A questão que se coloca é entender se essa decisão é motivada por uma suposta melhoria do aprendizado.

Pesquisas recentes sobre a formação de turmas no Brasil (ALVES, 2007; BARBOZA, 2006) discutem se a estratificação dos alunos por alguma característica individual será benéfica ou prejudicial em termos de aprendizado. Alguns docentes defendem a enturmação dos alunos por desempenho acadêmico como uma medida que facilita o planejamento pedagógico, já que os professores poderão trabalhar os conteúdos com diferentes níveis de dificuldade, inclusive assumindo turmas mais “fáceis” ou mais “difíceis”, de acordo com o perfil, a formação e a experiência de cada um. Nesse ponto, Bernardo (2010) afirma que a distribuição desigual do conhecimento entre as turmas pode criar uma situação de aprendizado excelente para alguns poucos alunos e insuficiente para o restante, indo contra as intenções de equidade na qualidade da educação.

A sociabilização dos estudantes de uma mesma turma também deve ser levada em consideração: Alves (2007) explica que a interação intelectual entre os alunos com diferentes níveis, bem como o ambiente contextual de uma classe heterogênea podem se refletir em ganhos de aprendizado. De forma oposta, as decisões sobre a distribuição dos estudantes entre as turmas podem fazer com que pequenas diferenças de desempenho se transformem em grandes diferenças entre os grupos de alunos, estimulando a estratificação nas escolas.

Outro aspecto que merece destaque é o da construção de uma expectativa de aprendizado e de futuro que essa divisão pode trazer para os alunos. Escolas e turmas homogêneas podem influenciar os estudantes nelas matriculados, no sentido de que os baixos desempenhos passam a ser “naturalizados” pelos estudantes como se fossem inerentes às suas situações, sejam socioeconômicas ou cognitivas (COSTA, 2008), ampliando ainda mais a estratificação dentro das escolas e entre elas.

As formas de enturmação dos alunos, verificadas em nossa amostra de escolas, não encontram justificativa em termos de resultados educacionais. É importante, no entanto, que se ressalte o limite da pesquisa. Ao analisarmos dados de uma amostra com poucos alunos, seja em cada escola ou em cada turma, pequenas variações na quantidade de indivíduos podem se refletir em relativas diferenças nos percentuais apresentadas no trabalho. Por isso, os resultados não podem ser generalizados. Ainda assim, a realidade aqui encontrada não deve ser negligenciada e estudos futuros podem se dedicar a métodos que corrijam as medidas para pequenas populações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da alocação de estudantes por turno e turma demonstrou haver formas de organização dos indivíduos com uma característica especial: eles já terem sido reprovados em algum ano da trajetória escolar. Dessa forma, pôde-se perceber, dentro de uma mesma escola, e no mesmo ano de escolaridade, desde turmas sem reprovados, com poucos ou com muitos alunos que já repetiram algum ano. Outras características sociais dos indivíduos, como sexo e cor/raça, não apresentaram padrões de alocação dentro de turmas que insinuem ser consequência de estratificação.

Com relação à medida de nível socioeconômico e de desempenho em Matemática, constatamos uma relativa diferença nos percentuais entre as turmas dentro de cada escola, ou seja, alguma forma de estratificar os alunos. Os dados não nos permitem saber se as diferenças entre turmas, por essas características, são intencionais ou aleatórias. No entanto, não há qualquer associação entre o percentual de repetentes, (1) o percentual de menor NSE e (2) o percentual de estudantes com desempenho insuficiente. Isso sugere que não exista forte relação (1) entre a reprovação e a realidade social dos alunos e (2) entre a reprovação e o aprendizado dos conteúdos escolares. O cruzamento das informações também demonstrou que, aparentemente, há uma decisão consciente da gestão das escolas em agrupar os estudantes pela idade ou pelo desempenho escolar.

As pesquisas mais recentes sobre o tema têm relatado mais prejuízos do que vantagens, em termos de qualidade na educação, ao se distribuir homogeneamente os estudantes. E parte da literatura sobre estratificação social contesta os efeitos da educação formal como meio de mobilidade social e redução das desigualdades justamente pelo aspecto classificatório das escolas, que apenas refletem a estratificação existente na sociedade. Procedimentos que diferenciem a composição das turmas por alguma característica social ou de desempenho dos estudantes podem levar a aumentar as desigualdades entre os alunos no futuro. Nesse aspecto, a reflexão sobre as formas de estratificação que a escola promove pode servir para que as escolas, de fato, mostrem-se como caminho de redução das desigualdades sociais. Isso porque, entre os diversos fatores relacionados à eficácia das escolas, a formação das turmas é uma decisão que pode ser controlada pelos gestores e educadores nas escolas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Efeito-escola e estratificação escolar: o impacto da composição de turmas por nível de habilidade dos alunos. **Educação e Revista**. Belo Horizonte, n. 45, p. 25-59, 2007.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. O efeito das escolas no aprendizado dos alunos: um estudo com dados longitudinais no ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.34, n.3, p. 527-544, 2008.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flavia Pereira. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 4, n. 7, 2016.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga *et al.* Desigualdades de aprendizado entre alunos das escolas públicas brasileiras: evidências da Prova Brasil (2007 a 2013). **Debates ED**, n. 5, p. 1-116, 2017.

ANDRADE, Renato Judice; SOARES, José Francisco. O efeito da escola brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 19, n. 41, p. 379-406, 2008.

BARBOZA, Eleuza Maria Rodrigues. A composição das turmas e o desempenho escolar na rede pública de ensino de Minas Gerais. **Coleção Digital PUC-RIO**. Rio de Janeiro, set. 2006.

BARTHOLO, Tiago Lisboa; COSTA, Marcio da. Turnos e segregação escolar: discutindo as desigualdades intraescolares. **Cadernos de Pesquisas**. São Paulo, v. 44, n. 153, 2014.

BERNARDO, Elisângela da Silva. Organização de turmas e práticas de gestão escolar: a aprendizagem em leitura dos alunos das escolas públicas cariocas. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**. Rio de Janeiro: UNESA, v. 7, n. 14, p. 101-121, jan./jun. 2010.

BOURDIEU, Pierre. A Escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (org.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 39-64.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017**. Brasília: Inep, 2018.

BRITO, Murillo Maschner Alves de. Novas tendências ou velhas persistências? Modernização e expansão educacional no Brasil. **Caderno de Pesquisas**. São Paulo, v. 47, n. 163, p. 224-263, mar. 2017.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Evolução e desigualdade na educação brasileira**. Educação e Sociedade, v. 30, p. 673-697, 2009.

CHUDGAR, Amita; LUSCHEI, Thomas. National income, income inequality, and the importance of schools: a hierarchical cross-national comparison. **American Educational Research Journal**, v. 46, n. 3, p. 626-658, 2009.

CONTAGEM. Secretaria Municipal de Educação. **Resolução nº 003/2015**. Dispõe sobre o acesso e a permanência do estudante no Ensino Fundamental Regular nas Escolas Municipais de Contagem para o ano 2017. 2015.

CORREA, Erisson Viana; BONAMINO, Alicia; SOARES, Tufi Machado. Evidências do efeito da repetência nos primeiros anos escolares. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 25, n. 59, p. 242-269, set./dez. 2014.

CORTEZÃO, Luísa. O arco-íris na sala de aula? Processos de organização de turmas: reflexões críticas. **Cadernos de organização e administração educacional**, n. 1, p. 1-15, 2007.

COSTA, Marcio da; KOSLINSKI, Mariane. Prestígio escolar e composição de turmas: explorando a hierarquia em redes escolares. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 40, p. 305-330, maio/ago. 2008.

COSTA, Marcio da; BARTHOLO, Tiago Lisboa. Padrões de Segregação Escolar no Brasil: um estudo comparativo entre capitais do país. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 35, n. 129, p. 1183-1203, out./dez. 2014.

CRAHAY, Marcel; MARCOUX, Géry. **Comment et pourquoi les enseignants décident du redoublement de certains élèves?** Genève, Suisse: Fonds national Suisse de la Recherche, 2010.

DAVIS, Kingsley; MOORE, Wilbert. Alguns princípios de estratificação. In: BERTELLI, A. R.; PALMEIRA, M. G. S.; VELHO, O. G. C. A. (org.). **Estrutura de classes e estratificação social**. São Paulo: Zahar Ed., 1969.

DUBET, François; DURU-BELLAT, Marie; VÉRÉTOUT, Antoine. As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 14, n. 29, jan./abr. 2012, p. 22-70.

GOMES, Candido Alberto. A escola de qualidade para todos: abrindo as camadas da cebola. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 281-306, 2005.

GLÓRIA, Dília Maria de Andrade; MAFRA, Leila de Alvarenga. A prática da não retenção na narrativa de professores do ensino fundamental: dificuldades e avanços na busca do sucesso escolar. **Cadernos de Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 2, p. 231-250, maio/ago. 2004.

GRUSKY, David. **Social Stratification**: class, race, and gender in sociological perspective. 4a edição. Colorado: Westview Press, 2014.

HALLER, Archibald. A estrutura da teoria da estratificação. In: HALLER, Archibald et al. (org.). **O sistema de estratificação social brasileiro**: pensando sistematicamente como a desigualdade funciona. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014. p. 25-33.

HOXBY, Caroline. Peer effects in the classroom: learning from gender and race variation. **NBER Working Paper**, n. 7867, 2000.

JENKS, Christopher. Desigualdade no aproveitamento educacional. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (org.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p.50-66.

LAFONTAINE, Dominique. Efeito sala de aula (efeito turma). In: VAN ZANTEN, Agnez (coord.). **Dicionário de educação**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 279-284.

RIBEIRO, Vanda Mendes *et al.* Crença de professores sobre reprovação escolar. **Educação em Revista**, v. 34, 2018.

RUTTER, Michael *et al.* **Fifteen thousand hours**: secondary schools and their effects on children. London: Open Books, 1979.

SCHULTZ, Theodore. Investimento em Capital Humano. *In*: SCHULTZ, Theodore. **O Capital Humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p. 31-52.

SILVA, Nelson do Valle. Expansão escolar e estratificação educacional no Brasil. *In*: HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. **Origens e destinos**: desigualdades sociais ao longo da vida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

SOARES, José Francisco. Índice de desenvolvimento da educação de São Paulo (Idesp). **São Paulo em Perspectiva**, v. 23, n. 1, p. 29-41, 2009.

SOARES, José Francisco; DELGADO, Victor Maia Senna. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 27, n. 66, 2016.

STEVENSON, William. **Estatística Aplicada à Administração**. São Paulo: Harbra, 2001.

WILLMS, John Douglas. **Monitoring school performance**: a guide for educators. London: Falmer Press, 1992.

APÊNDICE. DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS POR ESCOLAS, TURNOS E TURMAS

Escola				Rendimento	Sexo			Cor/raça			NSE	Desempenho
	Turma	Turno	Nº de alunos	Alunos que já foram reprovados (%)	Masculino	Feminino	Sem informação	Branco	Negro	Sem informação	Alunos com menos NSE (%)	Alunos com proficiência insuficiente (%)
ESCOLA 1	1	1	26	11,5	12	10	4	4	17	5	57,7	42,3
	2	2	33	13,0	9	9	15	3	15	15	29,2	58,3
	3	2	26	20,0	13	13	7	6	17	10	40,0	20
	4	2	30	31,6	9	10	11	5	14	11	30,0	33,3
ESCOLA 2	1	1	26	00,0	9	17	0	6	19	1	11,1	10,5
	2	1	26	07,7	9	9	8	2	15	9	11,5	15,4
	3	1	29	08,3	12	13	4	5	19	5	25	16,7
	4	1	29	14,3	12	11	6	1	17	11	18,2	59,1
	5	2	27	15,4	7	15	5	4	15	8	26,9	11,5
	6	2	29	17,6	11	6	12	3	12	14	17,6	23,5
	7	2	26	26,1	7	9	10	3	8	15	8,7	39,1
	8	2	27	29,4	9	13	5	3	17	7	38,9	22,2
ESCOLA 3	1	1	36	10,7	16	11	9	5	23	8	10,3	3,4
	2	1	34	13,8	18	12	4	5	21	8	20	6,3
	3	1	33	14,3	15	13	5	5	23	5	25	10,7
	4	2	28	14,3	13	9	6	6	14	8	31,8	22,7
	5	2	29	16,0	12	14	3	6	19	4	34,6	34,6
	6	1	34	20,0	16	14	4	5	23	6	10	30
	7	2	28	23,5	6	15	7	2	18	8	42,1	19
	8	2	31	28,0	11	13	7	4	20	7	32	28
ESCOLA 4	1	2	28	25,0	13	7	8	2	18	8	40	25
	2	1	30	29,2	10	14	6	5	18	7	25	15,4
	3	2	25	33,3	8	13	4	2	19	4	19	14,3
	4	1	33	34,6	11	12	10	8	18	7	30,8	11,5
ESCOLA 5	1	1	27	19,0	9	12	6	6	14	7	4,8	14,3
	2	1	29	20,0	8	10	11	6	11	12	30	23,8
	3	1	29	22,7	9	12	8	5	13	11	22,7	9,1
	4	2	26	23,8	9	10	7	5	13	8	14,3	9,5
	5	2	28	33,3	10	14	4	4	15	9	16,7	25
	6	2	28	34,8	10	13	5	5	16	7	21,7	30,4
	7	1	27	36,8	11	9	7	6	14	7	15	20
	8	1	25	38,9	11	7	7	2	16	7	16,7	27,8
ESCOLA 6	1	1	18	00,0	7	7	4	7	5	6	42,9	22,2
	2	2	20	09,1	3	9	8	1	11	8	40	46,2
	3	1	29	20,8	10	14	5	4	17	8	25	37,5
	4	2	17	25,0	5	9	3	3	9	5	35,7	57,1
	5	2	17	30,0	4	6	7	4	6	7	27,3	27,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prova Brasil 2015.

Frederico Alves Almeida

Mestre em Educação pela UFMG e doutorando na mesma instituição. Participa do Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares/UFMG. E-mail: fredericoalves@ufmg.br

Flavia Pereira Xavier

Doutora em Sociologia. Professora da Faculdade de Educação da UFMG e do Programa de Pós-graduação em Educação: conhecimento e inclusão social. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Desigualdades Escolares/UFMG. E-mail: flaviapx@ufmg.br

Recebido em: 15/07/2020

Aceito em: 07/08/2020

Universidades estaduais paulistas e políticas de formação docente: confrontos e tensões no início da década de 2010

***Paulist state universities and teacher training policies:
confrontations and tensions in the early 2010s
Universidades estatales paulistas y políticas de formación docente:
enfrentamientos y tensiones en el inicio de la década de 2010***

ADOLFO-IGNACIO CALDERÓN

<https://orcid.org/0000-0001-6534-2819>

Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Faculdade de Ciências Sociais
Departamento de Educação
Campinas, SP, Brasil

REGILSON MACIEL BORGES

<https://orcid.org/0000-0001-6115-364>

Universidade Federal de Lavras
Faculdade de Educação
Departamento de Educação
Lavras, MG, Brasil

Resumo: Aborda-se o confronto entre o governo do estado de São Paulo e as três universidades paulistas em torno da formação de professores, em nível superior, em decorrência da deliberação nº 111/2012, que as obrigou a adotarem, nas matrizes curriculares, uma dimensão mais prática e menos teórica. Para tanto, foi realizada análise documental de legislações e manifestos produzidos pelos diversos atores envolvidos, bem como análise do discurso de depoimentos de atores representativos, à luz dos paradigmas do consenso e do conflito. O estudo evidenciou um cenário altamente polarizado, uma comunidade epistêmica com matizes corporativistas e a relativização da autonomia universitária.

Palavras-chave: Formação de professores. Pedagogia. Autonomia universitária. Conselho Estadual de Educação. Educação superior.

Abstract: *The article approaches the confrontation between the State of São Paulo government and the three universities of São Paulo, about teacher education, in higher education courses, as a result of deliberation no. 111/2012, which forced them to adopt, in the curricular matrices, a more practical and less theoretical dimension. For this purpose, documentary analysis of legislation and manifestations produced by the various involved actors was carried out, as well as analysis of the testimonies of representative actors, in the light of the paradigms of consensus and conflict. It was observed a highly polarized scenario, epistemic community with corporatist nuances and relativization of university autonomy.*

Keywords: *Teacher Training. Pedagogy. University Autonomy. State Council of Education, Higher Education.*

Resumen: *Se aborda el enfrentamiento entre el gobierno del Estado de São Paulo (Brasil) y las tres universidades paulistas, en torno de la formación de profesores, en nivel superior, como resultado de la deliberación n° 111/2012, que las obligó a adoptar, en las matrices curriculares, una dimensión más práctica y menos teórica. Para eso, fue realizado un análisis documental de legislaciones y manifiestos producidos por los diversos actores involucrados, así como análisis del discurso de testimonios de actores representativos, a la luz de los paradigmas del consenso y del conflicto. El estudio evidenció la existencia de un escenario altamente polarizado, una comunidad epistémica con matices corporativistas y la relativización de la autonomía universitaria.*

Palabras clave: *Formación de Profesores. Pedagogía. Autonomía Universitaria. Consejo Estatal de Educación, Educación Superior.*

INTRODUÇÃO

Em 30 de maio de 2013, na cidade do Recife, encerrava-se o 26º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, promovido pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), no qual foi aprovada uma moção de repúdio à deliberação n° 111/2012 (D111), doravante chamada de Deliberação, do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEESP) (SÃO PAULO, 2012), que fixou Diretrizes Curriculares Complementares para a formação de docentes para a educação básica nos cursos de graduação em pedagogia (CGP), curso normal superior (CNS) e licenciaturas, oferecidos pelos estabelecimentos de ensino superior, vinculados ao sistema estadual paulista, por acreditarem que esta feria a autonomia universitária no tocante à formação de professores desenvolvida nas universidades estaduais paulistas (UEPs).

Dessa forma, um fato específico do estado de São Paulo (ESP) acabou ganhando maior proporção, por meio da solidariedade unânime expressa pela ANPAE, cujos associados se uniram a um protesto iniciado por docentes das três universidades financiadas pelo ESP, a saber: Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP).

A deliberação em questão foi aprovada em 1º de fevereiro de 2012 pelo CEESP, tendo como reladoras as conselheiras Eunice Ribeiro Durham, Guiomar Namó de Mello e Rose Neubauer¹, aplicando-se para a formação de professores da educação básica. O parágrafo único do artigo 3º da deliberação ressalta que a formação de professores para creches, para a educação especial e de profissionais não docentes para as creches, seriam objeto de regulamentações próprias. As alterações curriculares previstas se aplicariam às turmas iniciadas no primeiro

1 Com essa deliberação revogou-se as disposições em contrário, em especial, a deliberação CEESP n° 78/2008 (SÃO PAULO, 2008).

semestre de 2013, ou seja, um ano após a sua aprovação, servindo de base para os processos de reconhecimento e renovação dos cursos correspondentes. O objetivo da deliberação, que teve na conselheira Neubauer sua grande promotora e impulsionadora, foi “priorizar e propor conhecimentos que potencializassem as competências necessárias à prática da docência e à gestão do ensino.” (NEUBAUER; CRUZ, 2015, p. 1).

Enquadrada dentro das atribuições estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN – nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [BRASIL, 1996]), que no seu artigo 10, inciso V, afirma que os estados incumbir-se-ão de “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”, a deliberação apresenta como característica principal: o fortalecimento de uma dimensão prática, do fazer, na formação de professores.

Desta forma, o CEESP (SÃO PAULO, 2012) complementou as orientações provenientes do Ministério da Educação (MEC), acrescentando exigências que deveriam ser seguidas pelas instituições de educação superior do sistema estadual paulista, entre as quais sinteticamente destacamos três:

a) Aumentou-se o número de horas do estágio para 400, das quais 200 deveriam cumprir-se no apoio ao efetivo exercício da docência, tanto na pré-escola e nos anos iniciais do ensino fundamental, quanto nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio;

b) Estabeleceram-se 1.600 horas de atividades de formação didático-pedagógica (FDP) e 800 horas de “formação científico cultural” (FCC) para a formação docente, visando atuação na pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental, envolvendo os CGP e CNS. A FDP objetivava garantir aos futuros professores competências voltadas para a prática da docência e da gestão do ensino, tais como: domínio de metodologia de ensino e da didática dos conteúdos; e utilização de indicadores pertinentes às avaliações do desempenho escolar realizadas pelo MEC e pelo ESP, entre outras. Por sua vez, a FCC objetivava ampliar a formação obtida no ensino médio e aprofundar os conteúdos a serem ensinados pelo futuro docente, tais como: estudos da Língua Portuguesa, de Matemática, de História, de Ciências Naturais, entre outras;

c) Estabeleceu-se que os cursos para a formação de docentes para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio, envolvendo principalmente as licenciaturas, deveriam dedicar no mínimo 30% da carga horária total à FDP, excluído os estágios. Além disso, na FCC deveriam ser incluídos na estrutura curricular: (i) estudos da Língua Portuguesa e (ii) utilização de Tecnologias da Comunicação e Informação como recurso pedagógico.

A aprovação da deliberação gerou reações das UEPs, iniciadas pelos cursos de formação de professores, chegando a envolver suas reitorias, representadas no Conselho de Reitores das Universidades Paulistas (CRUESP). As UEPs uniram forças para tentar sua revogação, alegando violação da autonomia universitária, entre outras irregularidades, resultando numa tentativa malsucedida, uma vez que a Comissão de Legislação e Normas do CEESP não reconheceu tais alegações. Dois anos e meio depois da aprovação da deliberação, em 4 de junho de 2014, o CEESP aprovou por unanimidade a deliberação nº 126/2014 (SÃO PAULO, 2014), que alterava dispositivos da anterior, tendo como reladoras as conselheiras Rose Neubauer e Neide Cruz.

O novo documento, em termos semânticos, incorporou sugestões realizadas pelo CRUESP e pelos representantes das UEPs, mas manteve, em sua essência, não somente as diretrizes da D111, como também muitas das questões polêmicas apontadas pelas referidas universidades. Na percepção de Varani, Zan e Grandin (2020), a deliberação nº 126/2014, “do ponto de vista macro, pouco alterou a anteriormente proposta”.

Analisado o ponto de vista do confronto entre universidades e poder público, pode-se afirmar que, apesar dos esforços realizados, as UEPs sofreram uma profunda derrota com a aprovação da referida deliberação, abrindo-se uma brecha para que outros estados da federação adotassem medidas semelhantes. Obrigadas a escolher entre “a cruz e a espada”, optaram por se catequizar e aceitar a cruz, isto é, as normatizações estatais, sob pena da não renovação do reconhecimento dos CGP e de todas as licenciaturas, correndo o risco de interrupção de seu funcionamento. Essa derrota foi retratada em matéria publicada pelo jornal Folha de São Paulo, cujo título: “Após pressão, formação de professor terá menos teoria e mais aula prática” (TAKAHASHI, 2015, p. 1) deixa explícito que “um dos principais pedidos de ministros e secretários de Educação começa a ser atendido por USP, UNESP e UNICAMP”².

Este artigo soma-se aos poucos estudos que abordam diretamente as tensões decorrentes das reações das UEPs diante da deliberação aprovada pelo CEESP (CAÇÃO, 2013; HERNANDES; NERY, 2014; SANTOS; SOUZA FILHO, 2018; SILVA, 2012; VARANI; ZAN; GRANDIN, 2020; ZAN, 2016), não sendo considerados, neste levantamento bibliográfico, análises mais técnicas realizadas sobre esse documento e a questão do currículo (MASETTO; FELDMANN; FREITAS, 2017), nem estudos sobre sua implementação (FÉBOLI; MILITÃO, 2018).

2 Destaque-se que o ministro da educação da época era Aloizio Mercadante, nomeado pela presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores.

Ao revisar a literatura acadêmico-científica, foram localizados seis artigos científicos que, desde o paradigma do conflito (SANDER, 1984), analisaram a D111. Cação (2013, p. 15) abraçou as críticas realizadas pelas UEPs, questionando as políticas neoliberais que “operam no sentido da intensificação de uma visão pragmatista da formação e do retorno ao paradigma tecnicista, sob novas e sofisticadas formas.” Zan (2016 p. 322-323) adota o discurso das UEPs, discute princípios que fundamentam o documento e as normativas posteriores, criticando a “truculência e desrespeito à autonomia universitária” por parte do CEE, defendendo que essas normativas têm o intuito de “esvaziar a formação crítica e científica dos cursos de formação de professores, promover o aprofundamento da separação entre formação teórica e prática e dissociar ensino e pesquisa na formação dos professores.” As teses dessa autora são ampliadas no artigo produzido por Varani, Zan e Grandin (2020, p. 21), no qual defendem que a D111 deve ser compreendida dentro de um contexto maior, incluindo: “movimento para a alteração do princípio da universidade pública e gratuita; movimento por uma educação mais técnica; movimento para a entrada de forma mais enfática dos grupos de iniciativa privada na educação pública.” Hernandez e Nery (2014, p. 515) também referendam os argumentos das UEPs, ao afirmarem que a deliberação “ignora aspectos históricos, conceituais e contextuais que estruturam a organização atual desses cursos, bem como desconsidera muito do conhecimento científico, já produzido, em diferentes momentos e espaços acadêmicos.” Santos e Souza Filho (2018, p. 110) questionam a intervenção do CEE na autonomia das universidades, defendendo que “seja aprovada uma nova lei de reorganização do CEE-SP”, uma vez que “são anacrônicas e visam atender em grande parte os interesses das instituições privadas com a aprovação do governo.”

Sem dúvida alguma, pode-se afirmar, taxativamente, que a maioria dos estudos realizados sobre a D111 são realizados dentro do prisma do paradigma do conflito, sendo essa a abordagem hegemônica desse grupo de trabalhos. Entretanto, se por um lado a hegemonia pode se traduzir em consenso, isso não significa homogeneização das análises teóricas.

Uma única abordagem diametralmente oposta da hegemônica, preocupada com o funcionamento dos sistemas educacionais, e que pode ser enquadrada no paradigma do consenso, encontra-se no artigo de Silva (2012, p. 60), para quem a D111 apresenta uma série de potencialidades na medida em que possibilita “ao futuro professor uma formação mais interdisciplinar e mais ampla”, representando um “avanço considerável” para a construção de um CGP “com uma identidade coesa”, para formar docentes “capazes de acolher os alunos no início da escolaridade, propiciando-lhes abertura para o entendimento do mundo que os cerca, por mais diferentes que sejam.” A autora tece elogios à deliberação,

ao afirmar que essa normativa é resultado “de um diagnóstico competente e detalhado da situação dos cursos de profissionalização docente no Estado de São Paulo” e, nesse sentido, representa “um avanço crucial para a melhoria do desempenho das escolas, devendo seus pressupostos serem ampliados a todos os cursos de formação de professores da nação brasileira.” (SILVA, 2012, p. 62).

Diante dessa contextualização teórica, com visões diametralmente opostas, o presente artigo busca contribuir com a geração de conhecimento para a ampliação da produção acadêmico-científica anteriormente mencionada, possibilitando novas interpretações teóricas, aos estabelecer como objetivo estudar o confronto entre o governo do ESP e as UEPs na área de formação de professores, a partir dos discursos que embasaram as reações das UEPs à D111, identificando regularidades discursivas, pontos de tensão e concepções teóricas, políticas e ideológicas.

No âmbito do estudo das políticas educacionais, especificamente, dentre as diversas abordagens existentes sobre o ciclo de políticas públicas (MAINARDES, 2006; SECCHI, 2013; SOUZA, 2006), este estudo se enquadra naquilo que Stephen Ball (MAINARDES, 2006, p. 53) denomina como o contexto da produção de textos, no qual os textos legais “são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política.” Nesse processo, a produção de textos deve ser compreendida como “resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política”, porém, “apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas” (MAINARDES, 2006, p. 53).

Para tanto, foi realizada análise de legislações e normatizações do MEC e do CEESP, principalmente, dos documentos elaborados, na forma de repúdio ou questionamento, pelas UEPs e suas organizações representativas. Os documentos produzidos por cada uma das UEPs foram analisados de forma compartimentalizada, para posteriormente realizar cruzamentos horizontais, comparativos, que possibilitem encontrar convergências, comuns denominadores, bem como diferenças nas abordagens sobre o tema em foco. Essas análises foram complementadas com a análise do discurso de depoimentos de três atores representativos do confronto entre o governo do ESP, por meio do CEESP e as UEPs: Eunice Ribeiro Durham, conselheira do CEESP e uma das reladoras

da D111; Angelo Luiz Cortelazzo, também conselheiro do CEESP; e Ana Lúcia Guedes Pinto, docente da Faculdade de Educação (FE) da UNICAMP, representante das UEPs³.

Para a análise de discurso optou-se por seguir orientações de Lefevre e Lefevre (2005, p. 31) e, portanto, os depoimentos não foram processados de forma “puramente categorial”, optando-se também pelo adensamento discursivo na medida em que “é mais plena de conteúdos significativos, fazendo emergir variados detalhamentos individuais de uma mesma opinião coletiva.” A análise comparativa dos discursos tomou como centralidade também as convergências e as divergências em todos de múltiplos tópicos abordados nos depoimentos, bem como o lugar desde o qual o depoente tecia suas afirmações.

Os dados coletados foram discutidos à luz de referenciais teóricos próprios da tensão existente entre o paradigma do conflito e o paradigma do consenso, dentro do campo da sociologia da educação. O paradigma do conflito, com evidente influência marxista, conforme aponta Sander (1984), compreende a realidade social a partir das contradições e das lutas entre interesses e grupos sociais, como fator de transformação social, evidenciando-se forças antagônicas que determinam as relações entre dominantes/dominados e opressores/oprimidos, optando por “uma crítica radical do pensamento pedagógico liberal” (SANDER, 1984, p. 76). Por sua vez, no paradigma do consenso, destacam-se abordagens que priorizam a compreensão do funcionamento dos sistemas educativos, seu aprimoramento, equilíbrio, ordem, estabilidade e eficiência. Como menciona Sander (1984, p. 107), os teóricos e administradores que adotam essa perspectiva tomam como prioridade a procura do “consenso em função dos objetivos educacionais da sociedade”.

CRONOLOGIA DOS FATOS

As reações à D111 começaram a surgir nos primeiros meses após sua divulgação. Em 2 de maio de 2012, docentes do CGP da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP – *Campus* Marília divulgaram o documento “Carta aberta à comunidade universitária do Estado de São Paulo” (UNESP, 2012a), no qual registraram que a deliberação feria princípios constitucionais e contrariava disposições do Conselho Nacional de Educação.

3 Depoimentos resultantes de entrevistas individualizadas, realizadas pelo jornalista do canal de comunicação da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP TV), Ederson Granetto, com fácil acesso e disponíveis na rede mundial de computadores.

A partir desse documento, a Comissão permanente dos cursos de Licenciatura da UNESP⁴ divulgou o “Manifesto da Comissão dos Cursos de Licenciatura da UNESP” (UNESP, 2012b), declarando sua discordância em relação à D111, por expressar uma “concepção restrita no tocante ao processo de formação inicial de docentes para a Educação Básica, em especial, dos professores da Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.” (UNESP, 2012b, p. 1).

Além da UNESP, em 30 de maio de 2012, a Congregação da FE da UNICAMP aprovou, por unanimidade, o “Manifesto à deliberação CEE nº 111/2012” (UNICAMP, 2012, p. 2), repudiando a deliberação por seu “conteúdo excludente, fragmentário e desfavorável a uma perspectiva de educação de qualidade para todos e todas” e pela forma como foi gestada e “imposta às instituições formadoras, contrariando os princípios que devem reger uma sociedade democrática” (UNICAMP, 2012, p. 2). Esse documento alerta que a D111 se alinha “a um projeto conservador, que favorece um processo de privatização da educação” (UNICAMP, 2012, p. 1).

Um dia após da divulgação desse documento, a Congregação da FE da USP (FEUSP), em sessão de 31 de maio de 2012, aprovou o documento “Moção de repúdio à deliberação do CEE nº 111/2012”⁵ (USP, 2012), afirmando que o documento “contraria os direitos das crianças pequenas à educação de qualidade ao rebaixar o nível de exigência da formação de seus profissionais” (p. 1).

Semanas depois, o Conselho de CGP da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP – *Campus* Presidente Prudente aprovou, em 20 de junho de 2012, o documento “Moção de repúdio à deliberação CEE 111/2012” (UNESP, 2012c), defendendo que a esta fosse revogada “como demonstração de respeito às crianças de 0 a 3 anos, aos seus pais, aos projetos políticos pedagógicos dos cursos de Pedagogia” (p. 4).

Uma articulação maior das UEPs ganhou força em 25 de junho de 2012, na UNICAMP, com a criação do Fórum das Universidades Públicas do Estado de São Paulo – em Defesa da Educação Pública (FUPESP), que em 27 de junho de 2012, protocolou carta direcionada aos membros do CEESP (FUPESP, 2012), solicitando a revogação imediata da deliberação, colocando-se aberto e disponível ao diálogo, propondo a realização de uma audiência pública, levantando uma série de questionamentos, tais como:

4 Constituída por representantes das 15 áreas de formação docente, distribuídas por 17 unidades universitárias, em 14 cidades do Estado de São Paulo.

5 Documento originalmente encaminhado pelas professoras da USP: Tizuko M. Kishimoto, Monica A. Pinazza, Maria Letícia B. P. Nascimento, Patrícia D. Prado e Márcia Gobbi.

a) o estabelecimento de uma regulamentação especial para a formação de professores para as creches sugere que essa formação não será feita no âmbito dos cursos de Pedagogia;

b) o estabelecimento de 200 horas de estágio para apoio ao professor em sala de aula pode ser utilizado como forma de precarizar o trabalho docente;

c) a distribuição das horas de estágio desconsidera os projetos pedagógicos das universidades e as parcerias estabelecidas para viabilizá-los;

d) as mudanças solicitadas são inviáveis no período de um ano;

e) ao destacar o CNS recupera-se uma formação técnica afastada dos processos de reflexão e produção do conhecimento;

f) a deliberação foi gestada com fraco diálogo com as universidades, desconsiderando-se os conhecimentos produzidos pelos cientistas da área de educação.

Um ano depois, em 28 de junho de 2013, o CRUESP (2013) encaminha à presidência do CEESP o ofício nº 020/2013, no qual também seus membros, os reitores das universidades paulistas, “requerem e esperam a revogação” da D111. Ao comparar o documento do CRUESP (2013) com o documento elaborado pelo FUPESP (2012), fica evidente que um traduz as demandas do outro.

QUESTIONAMENTOS DAS UNIVERSIDADES

A análise dos documentos produzidos pelas UEPs – UNESP (2012a, 2012b, 2012c), UNICAMP (2012) e USP (2012) –, tomando como referência as incidências discursivas, permitiu a organização dos conteúdos em três eixos temáticos: 1) contexto sociopolítico em que se insere a D111; 2) contexto técnico em que foi elaborada a deliberação; e 3) questionamentos, intenções do CEESP e hipóteses explicativas.

Contexto sociopolítico em que se insere a deliberação

Das três UEPs, somente duas (USP e UNICAMP) fazem uma análise de cunho sociopolítico a respeito do contexto em que se insere a deliberação, a mesma que se pode enquadrar dentro do chamado “paradigma do conflito”, no qual se prioriza, em termos analíticos, a divisão da sociedade em classes ou grupos sociais que exercem dominação uns sobre outros, envolvendo uma dimensão política direcionada para a emancipação ou libertação do segmento social oprimido, explorado e dominado. Os documentos elaborados pela UNESP (2012a, 2012b, 2012c) partem de abordagens mais institucionais, tomando como referência as legislações e documentos que norteiam as políticas educacionais.

O documento da USP (2012) se fundamenta nas ideias de Luiz Carlos de Freitas, teórico da UNICAMP, para afirmar que, desde o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, as ações do governo dão continuidade às “políticas neoliberais” do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, orientadas para a gestão por resultados, com retração na participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas. Essa dinâmica estatal impediria a formação de profissionais da educação no “campo das contradições e das lutas por justiça social e igualdade de direitos”, que permitisse lidar com a formação das novas gerações e com as “exigências da emancipação”. Por sua vez, o documento da UNICAMP (2012) pondera que as novas diretrizes do CEESP estão alinhadas a um projeto conservador que favorece o processo de privatização da educação do ensino superior, portanto, devem ser repudiadas por seu caráter excludente, fragmentário e desfavorável a uma perspectiva de educação de qualidade para todos e todas.

Contexto técnico em que foi elaborada a deliberação

O estudo realizado permitiu constatar a homogeneização e regularidade discursiva existente nas UEPs em torno de quatro tópicos consensuais: 1) ausência de espaço de interlocução entre as universidades e o CEESP no processo de elaboração da D111; 2) desrespeito à autonomia universitária, principalmente no que tange à autonomia didático-pedagógica; 3) desconsideração do conhecimento produzido pelas UEPs em torno da questão da formação de professores; 4) desrespeito a um conjunto normativo que deveria sustentar as políticas de formação de professores; e 5) dificuldades técnicas para viabilizar a deliberação.

No que tange ao primeiro tópico, os documentos da USP (2012) e da UNICAMP (2012) coincidem ao afirmar que a D111 teria sido imposta às instituições formadoras. Em um tom bastante semelhante, o documento da UNESP (2012a, p. 1) explicita: “temos sido surpreendidos com a publicação de textos normativos que afetam diretamente a organização e o funcionamento dos cursos oferecidos em nossas universidades.”

No que se refere ao segundo tópico, o documento da UNICAMP (2012) declara que a deliberação desrespeita o princípio da autonomia universitária, já garantido pela Constituição Federal de 1988, ao passo que também fere os projetos pedagógicos vigentes constituídos segundo as disposições das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Com argumentos semelhantes, nos documentos da UNESP (2012c, p. 1) denuncia-se: “causa-nos indignação o descompromisso do CEESP ao propor uma deliberação com características de desrespeito à autonomia dos cursos de Pedagogia e Licenciaturas das Universidades Estaduais.”

Embora o documento da USP não aborde a questão da autonomia universitária, pode-se afirmar que este se constitui um ponto comum no discurso das UEPs. No documento do FUPESP (2012), questionam-se os motivos pelos quais a deliberação não explicitou o princípio da autonomia universitária. Para a FUPESP (2012) a ausência do princípio em questão ganha tom de evidência, em termos políticos, de ameaça à autonomia universitária.

Em relação ao terceiro tópico, constata-se um discurso unificado em torno da não utilização de estudos e pesquisas realizados pelas UEPs sobre a “importância do cuidado e da educação da pequena infância, especialmente de crianças na faixa de 0 a 3 anos e onze meses” (USP, 2012, p. 1), os quais apontam a educação infantil de 0 a 6 anos como parte da educação básica, e a necessidade da formação pedagógica, em nível superior, dos professores que atuam nesse segmento. De acordo com o documento da UNICAMP (2012, p. 1), na D111: “a educação infantil de 0 a 3 anos e a educação especial ficam isoladas do campo da Pedagogia quando se prevê que serão reguladas por uma legislação própria.” Dessa forma, abrir-se-iam brechas para fragmentar a educação básica, na medida em que, de acordo com os documentos, “percebe-se claramente, a tendência a não tratar a educação das crianças de 0 a 3 anos como a primeira etapa da educação infantil” (USP, 2012, p. 1). Nessa perspectiva, a deliberação “refere-se à creche como modalidade educacional, a exemplo da educação especial, e não como etapa da educação básica” (USP, 2012, p. 1). Além disso, alega-se que a D111 “contraria a tendência mundial de garantir a formação em nível superior de todos os profissionais de educação básica” (USP, 2012, p. 1), retomando a perspectiva fragmentada da formação do profissional da educação, nos moldes do CNS “cuja ênfase é a formação técnica” (UNICAMP, 2012), suprimindo a atuação “do pedagogo e da pedagoga” na educação infantil de 0 a 3 anos e na educação especial (UNICAMP, 2012).

A respeito do quarto tópico, constata-se um discurso uníssono ressaltando que a deliberação, fere um conjunto normativo, vigente em nível federal, que determina: a) a integração da educação infantil, tanto da creche quanto da pré-escola, à educação básica, distanciando-se de qualquer abordagem meramente assistencialista focada somente no cuidar; e b) a formação pedagógica em nível superior de todos os profissionais da educação, inclusive os profissionais da educação infantil, uma vez que a creche, ao envolver o ato de educar, seria um espaço de atuação do profissional formado em Pedagogia.

No que se refere ao tópico cinco, predomina um discurso em torno das dificuldades para garantir a realização das horas de estágio de efetiva presença no contexto escolar para todos os alunos das licenciaturas, questionando-se também o prazo estabelecido para ajustar elevada quantidade de projetos pedagógicos de cursos, que precisariam ser adequados às exigências da deliberação.

Questionamentos, intenções do governo e hipóteses explicativas

A análise documental realizada permite constatar a existência, no discurso das UEPs, de um cenário dicotomizado, no qual existe uma relação maniqueísta entre as universidades, que advogam para si a defesa de uma educação de qualidade, e o poder público, que criaria orientações legais para impossibilitar que os cidadãos tenham acesso a uma educação de qualidade para todos. Dentro desse cenário, como é típico de referenciais teóricos ancorados no paradigma do conflito, há no discurso das UEPs uma contínua busca das reais intenções, dos discursos velados e subjacentes, existentes em iniciativas advindas de setores que, na ótica dessa abordagem, advogam um projeto conservador, de implantação de políticas neoliberais.

Sem dúvida alguma, a D111 deixou uma lacuna ao mencionar no parágrafo único do artigo 3º, que a formação de professores para creches e para a educação especial e a de profissionais não docentes para as creches seria objeto de regulamentações próprias. Esse fato gerou, nas UEPs, questionamentos e hipóteses a respeito das intenções do CEESP, possibilitando reações do tipo militante, numa atitude dentro do que Gramsci chamaria de intelectuais orgânicos dos setores populares, na defesa de direitos pelos quais “educadores e sociedade têm lutado ao longo de nossa história: a universalização da educação pública; a educação para todos” (UNICAMP, 2012, p. 1).

Nessa ótica, constata-se consenso discursivo diante dos seguintes questionamentos estreitamente vinculados: quais as intenções do CEESP ao deixar para uma regulação posterior a formação de professores e de profissionais não docentes para atuarem nas creches? Quais as intenções ao mencionar que a formação de professores também é realizada por meio de CNS? Esses dois questionamentos sustentam a construção de hipóteses, na forma de discursos de verdade, presentes nos documentos das UEPs: o fato de deixarem para regulação posterior a formação de professores e de profissionais não docentes para atuarem nas creches seria uma evidência de que estaria em curso a abertura de brechas para a formação aligeirada, não pedagógica e fora do âmbito da educação superior desses profissionais, fragilizando as conquistas sociais para o atendimento educacional de qualidade às crianças de 0 a 3 anos. Nessa visão, haveria também

uma tentativa do governo paulista de valorizar o CNS em detrimento dos CGP, deixando de lado a necessidade da formação pedagógica, em nível superior, dos professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental.

Somam-se aos dois questionamentos apresentados anteriormente, um terceiro: quais as intenções de se deixar para uma regulação posterior a formação de professores para atuarem na educação especial? A hipótese levantada diante desse questionamento é que existem ameaças à formação dos pedagogos, na área da educação especial, nos CGP, a mesma que seria deslocada para os cursos de especialização.

Além desses três questionamentos, especificamente, os documentos da UNESP (2012a, 2012b) inquerem: quais as intenções por trás da redução da carga horária da formação científico-cultural para 800 horas, enquanto a formação didático-pedagógica adquire 1.600 horas? Quais as intenções ao não constar na D111 outras áreas essenciais para a formação do professor dos anos iniciais do ensino fundamental, tais como as áreas de Artes, Ciências Físicas e Geografia? O primeiro questionamento se relaciona com o que o documento da UNICAMP (2012) avalia como a ênfase na formação técnica predominante na deliberação. O segundo questionamento está vinculado com o caráter disciplinarizante da deliberação, que desconsidera áreas essenciais para a formação do professor dos anos iniciais do ensino fundamental.

Soma-se a essas observações, o fato de que se verificaram, homogeneamente, nos documentos das UEPs, preocupações com aspectos semânticos da D111, concretamente, a intencionalidade do CEESP ao usar o termo “gestão do ensino” e não “gestão educacional”, ou ao referir-se à creche como modalidade educacional e não uma etapa da educação básica. Como hipótese explicativa, destaca-se que haveria intenções ocultas de fragilizar a formação dos professores e separar a creche do restante da educação básica.

DISCURSOS DOS INTERLOCUTORES

Ao analisar os discursos da professora Ana Lúcia Guedes Pinto (membro representante das UEPs – USP, UNESP, UNICAMP) e de dois conselheiros do CEESP, o professor Angelo Luiz Cortelazzo e a professora Eunice Ribeiro Durham, constataram-se pontos de divergência e convergência em torno de três grandes temáticas, apresentadas a seguir.

a) Habilidades necessárias para a atuação nas creches

Essa temática gira em torno do parágrafo único do artigo 3º da D111, que determina que a formação de professores para creches e para a educação especial e a de profissionais não docentes para as creches serão objeto de regulamentações próprias. Em depoimento, Pinto considera que a deliberação fere tanto a LDBN (BRASIL, 1996) quanto as DCNs dos CGP (BRASIL, 2006), pois “os responsáveis para trabalhar com a educação infantil são os professores formados no curso de pedagogia.” Nessa ótica, a professora ressalta que esse parágrafo único não deveria existir, pois, falar de profissionais não docentes para atuar em creches é contradizer a própria legislação em vigor.

Durham é categórica ao afirmar que não é preciso ser pedagogo para cuidar das crianças de 0 a 3 anos. Isso porque, na creche, segundo o depoimento da conselheira, “há um trabalho fundamental, que não é um trabalho normal do professor, que é o trabalho de maternagem [...] você não vai fazer educação da criança, você vai fazer o cuidado da criança.” Durham afirma que se trata mais de um trabalho de puericultura do que de educação, pois tem que “trocar fralda, tem que dar comida, preparar mamadeira, dar banho, vestir, que é um trabalho que os professores não fazem quem faz isso, nas creches, são as auxiliares, que não têm, inclusive, nenhum curso especial pra eles.” Ela recorda que em vários países, como Suécia, Finlândia, Inglaterra, França e Estados Unidos, há toda uma formação específica para o pessoal que trabalha com os bebês, e que não é exatamente um curso de Pedagogia.

Nessa mesma perspectiva, Cortelazzo também entende que o trabalho nas creches requer cuidados na área de puericultura, ao afirmar que a creche “requer um profissional da área de saúde, da área de cuidados mesmo, quase uma babá pra tomar conta e obviamente pra desenvolver as habilidades cognitivas.” Ele duvida que os CGP consigam preparar seus formandos no tocante a essas especificidades, fato que não invalida a participação do pedagogo na educação das crianças de 0 a 3 anos.

b) Os cursos de formação de profissionais para as creches

O parágrafo único do artigo 3º da D111, anteriormente mencionado, foi interpretado por seus críticos como uma abertura de espaço para a criação de cursos apressados de formação de profissionais para trabalharem em creches. Pinto questiona firmemente a formação de profissionais não docentes para

trabalharem em creches em outros espaços que não sejam os CGP, uma vez que, a seu modo de ver, a “educação infantil é responsabilidade do professor formado pelo curso de Pedagogia”.

Em contraposição a essa visão, Cortelazzo defende a necessidade de instituições formadoras de outros profissionais não docentes. Ressalta, ainda, que a existência de uma regulamentação específica para a formação dos profissionais não docentes para as creches não significa retirar as funções do curso de Pedagogia, mesmo porque, as DCNs dos CGP (BRASIL, 2006) já estabelecem que a educação infantil é uma atribuição do formado nesse curso e o CEESP não teria competência para revogar essas diretrizes. O que o conselho quer, segundo o professor, quando traz na sua redação “regulamentações próprias”, é complementar as diretrizes, colocando, além do pedagogo, “outros profissionais que vão auxiliar nessa etapa inicial da educação infantil, que é a creche”.

Corroborando a hipótese da professora Pinto, Durham reconhece que efetivamente a deliberação abre caminho para que existam outros cursos em outras faculdades, existindo certamente, segundo ela, “uma questão de mercado”, com cursos mais práticos e específicos para atuação nas creches, com conteúdos que os cursos de Pedagogia não abordam, uma vez que estão mais debruçados sobre os “conhecimentos da linguística, da antropologia, da sociologia” e as pesquisas “sobre as demandas da educação”.

c) A tensão entre a formação no CNS e no CGP

Ao mencionar diretrizes para a formação de docentes no CNS, a D111 acabou reacendendo polêmicas em torno do confronto entre esse tipo de curso e o CGP. Para Pinto, ao retomar a ideia do CNS, a deliberação recupera a visão dualista da formação do professor, ou seja, de um lado o professor do magistério e, do outro, o especialista na área da administração, supervisão e orientação educacional. Pinto ressalta que essa ideia já havia sido ultrapassada pela deliberação CEESP nº 78/2009, resultante das reações das universidades contra o CNS, as quais defendiam “a luta por uma formação do pedagogo integral”. Segundo Pinto, o CNS é um curso com menos horas de duração do que o curso de licenciatura em pedagogia, com “um currículo inferior”, na medida em que não contempla na formação do professor “toda a questão da pesquisa, toda a questão desse profissional ligado a uma ação fundamentada em concepções que envolvem tanto o magistério, quanto um conhecimento maior da área de atuação do pedagogo”.

Para Durham, a formação do CGP é absolutamente insuficiente, pois a “formação de professor para as séries iniciais é um trabalho extremamente importante, especializado”. Segundo a conselheira, “não é com um apêndice no curso pra formar especialista que você vai [...] levar o professor a dominar a tecnologia, a metodologia, pra lidar com as crianças na sala de aula”.

Durham questiona as DCNs dos CGP (BRASIL, 2006), ao afirmar que, em seus 14 artigos, a formação de professores para os primeiros anos do ensino básico se restringe a dois incisos do artigo 5º. Além disso, as referidas DCNs não determinavam o peso que tinha que ter a formação profissional dentro desse curso. Para Durham, se eles querem formar professores, têm que ter pelo menos um peso maior dentro das diretrizes. A conselheira considera que existe “uma deformação ideológica dentro do pensamento pedagógico, que ele é um pensamento extremamente acadêmico, quer dizer, se você analisa essas diretrizes, a intenção clara é formar os especialistas e os doutores”.

DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS E SISTEMATIZADOS

São várias as interpretações possíveis dos fatos sistematizados. Entretanto, são três os principais aspectos que serão ressaltados como resultado da análise dos dados coletados.

a) Cenário altamente polarizado com papéis e rótulos claramente definidos

O estudo permitiu constatar, na análise dos documentos das UEPs, regularidade discursiva em torno de questões que evidenciam a existência de uma episteme unificadora, isto é, um “conjunto das relações que podem unir, em uma dada época, as práticas discursivas que dão lugar a figuras epistemológicas, a ciências, eventualmente a sistemas formalizados.” (FOUCAULT, 2008, p. 214). Essa episteme unificadora, evidenciada nos documentos produzidos pelas UEPs, acena para a hegemonia do paradigma do conflito (SANDER, 1984).

Seguindo essa tônica, os documentos das UEPs, dividem o cenário de confronto à deliberação de forma maniqueísta, polarizada e dicotômica. De um lado, as UEPs, autoproclamadas defensoras da educação pública – localizadas no lado considerado eticamente correto, carregado de virtuosismos e positivities –, defensoras de “uma conquista histórica da população brasileira, que consiste no direito de todas as crianças, desde o nascimento, ter acesso ao sistema educativo.” (FUPESP, 2012, p.1). De outro lado, resta ao governo do ESP, o tradicional papel negativo, eticamente repudiável, de defensor de um projeto conservador, neoliberal, transgressor, violador de direitos, que “contraria os direitos das

crianças pequenas à educação de qualidade ao rebaixar o nível de exigência da formação de seus profissionais” (USP, 2012, p. 1) e alinha “essas ‘novas’ diretrizes a um projeto conservador, que favorece um processo de privatização da educação do ensino superior que se encontra em pleno movimento” (UNICAMP, 2012, p. 1).

b) Existência de uma comunidade epistêmica de matizes corporativistas

Para Haas (1992), os membros de uma comunidade epistêmica compartilham um conjunto comum de crenças, normas e princípios, provendo uma racionalidade valorativa para sua ação. Adotando essa perspectiva, pode-se afirmar que os documentos produzidos pelas UEPs, evidenciam a existência de uma coesa comunidade epistêmica que se revela na existência de uma rede de profissionais com reconhecida especialização e competência num domínio específico, afirmando sua autoridade sobre conhecimento politicamente relevante dentro daquele domínio ou área.

A coesa comunidade epistêmica identificada revela aderência plena a outras características apontadas por Haas (1992) a respeito desse tipo de comunidade: a) as crenças a respeito das relações causais para problemas, servindo de base para a ação política e os resultados desejáveis; b) as noções de validade partilhadas para avaliar e validar conhecimento no domínio de sua especialidade; e c) a constituição de um empreendimento político comum, um conjunto de práticas associadas com um conjunto de problemas aos quais se direciona sua competência profissional, com a convicção do bem-estar que a humanidade poderá obter em decorrência do direcionamento adotado.

Tomando como referência esse arcabouço teórico, constata-se, nos documentos analisados, a existência de discursos de validade científica, que unificam os representantes dos cursos de formação de professores das UEPs, os quais servem de base para a estruturação de estratégias de defesa de modelos de formação de professores que se tornariam inquestionáveis, diante da autoridade científica que detêm as três universidades.

Entretanto, a essas características das comunidades epistêmicas, baseadas em Haas (1992), deve-se acrescentar outra singularidade que a realidade estudada revela: o caráter corporativista que a comunidade epistêmica, que está por trás da defesa da revogação da deliberação, demonstra ao defender – de forma ferrenha e sem concessões – o discurso de que as creches constituem-se em um campo de atuação de profissionais formados em CGP, bem como o monopólio que possui na definição específica dos conteúdos necessários nos CGP, a partir das DCNs. Esse componente corporativista é, nas palavras de Buarque (1994, p. 176),

“uma das mais fortes acusações feitas à universidade”. O autor destaca, em seu dicionário da crise universitária, que: “a luta nitidamente corporativa é um direito de qualquer grupo. O equívoco é camuflar interesses de grupos como se fossem interesses de toda a sociedade, como professores e funcionários costumam fazer.” (BUARQUE, 1994, p. 176-177).

É evidente que devido à autoridade científica que se lhe atribuiu à universidade – enquanto instituição transecular –, o diálogo proposto pelas UEPs não se posiciona aberto à negociação dialética. Não é um diálogo disposto a promover aquilo que José Querino Ribeiro, principal fundador da ANPAE, desde a ótica do paradigma do consenso, recomendava: a adoção de um comportamento que “promovesse a acomodação” de visões e interesses, fundamental para a administração da educação (CALDERÓN; FEDRE, 2016, p. 596). Apesar dos argumentos sobre as especificidades formativas necessárias para atuar em creches direcionadas para puericultura e maternagem, que os cursos de formação de professores não contemplam, o discurso das UEPs fecha-se na defesa de um campo de atuação, como sendo monopólio dos CGP, evidenciando, para além da defesa de direitos das crianças, a defesa de interesses corporativos que acenam para uma reserva de mercado. Sob a ótica da teoria dos sistemas, dentro do paradigma do consenso, pode-se afirmar que as UEPs atuaram como grupos de interesses (EASTON, 1965) dentro de processos de formulação de políticas públicas, ou seja, grupos organizados que encaminham ao sistema político seus *inputs* de demanda, defendendo seus próprios interesses dentro de um discurso em benefício de toda a sociedade, com o intuito de serem atendidos pelos tomadores de decisões. São grupos que, na tentativa de obter uma resposta satisfatória do Estado, utilizam as mais diversas estratégias de pressão no interior do sistema, como por exemplo, somar parceiros para pressionar aos órgãos tomadores de decisões, como foi o caso do envolvimento do FUPESP.

c) Limites à autocracia acadêmico-científica e à autonomia universitária

São amplamente divulgadas junto à opinião pública as insatisfações das autoridades públicas, nos três níveis de governo, a respeito de que as universidades não estão formando os profissionais com as habilidades necessárias para atuar nas creches e na docência no ensino fundamental e médio. A grande imprensa estampa matérias com títulos, como: “Formação de professores fica longe da realidade da escola” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013) ou “Muita teoria e pouca prática formam docente” (TAKAHASHI, 2015). Esta última matéria traz o

anunciado: “Não dá para formar um professor só lendo Piaget” – frase do então ministro da Educação, Aloizio Mercadante, dita em encontro com mil secretários municipais da área de ensino.

Esses questionamentos no âmbito governamental são reafirmados em pesquisas realizadas na área de educação, que alertam que “pouquíssimos currículos dos cursos de Pedagogia contemplam a educação infantil” e quando contemplam, “é uma formação em História da Infância, História da Criança – que também é muito importante, mas não tem nada sobre como trabalhar com as crianças na pré-escola e nas creches no dia a dia.” (GATTI, 2014, p. 253-259).

Entretanto, apesar dessas manifestas insatisfações governamentais e evidências empíricas e científicas sobre os problemas existentes nos CGP, constata-se uma postura de autocracia acadêmico-científica por parte das universidades, ancoradas na chamada autonomia universitária, mostrando um poder absolutista no campo da formação docente, totalmente alheia às demandas da sociedade e do poder público, embora, sem dúvida alguma, dentro das concessões que a lei lhes confere.

Embora a autonomia universitária seja um ideal sempre almejado e defendido pela universidade moderna, torna-se fundamental problematizar seu real significado. Diversos autores têm alertado que o princípio da autonomia universitária está estabelecido em bases muito frágeis, uma vez que, ao longo dos séculos, sustenta-se em acordos com o poder instituído. Ao tratar do modelo de universidade de pesquisa alemão, Weber (1989, p. 65) escreveu, no início do século XX, que a liberdade de ciência existente na Alemanha se dava “dentro dos limites da aceitabilidade política e eclesiástica”, devido ao fato de as universidades serem “mantidas financeiramente pelo Estado” e dele receberem “privilegios”. Weber (1989, p. 63) conclui: “no interesse do bom gosto e da honestidade, não devemos mais, daqui por diante, falar na existência de liberdade de ciência e de ensino na Alemanha como se tem feito.”

As frágeis bases da autonomia universitária se tornam evidentes no estudo realizado. Ora, diante do impasse da autocracia acadêmico-científica dos CGP, o governo do ESP, sem ferir a legislação que regula a formação de professores e a autonomia universitária, conseguiu uma façanha: que as UEPs, por ele financiadas, não somente ouçam, mas também mudem suas atitudes atendendo às demandas do poder público, especificamente do governo de turno detentor do mandato constitucional, na condição de representante dos cidadãos do ESP.

Encerrando a interpretação dos dados coletados e sistematizados neste estudo, convém destacar o princípio metodológico formulado, em 1938, por José Querino Ribeiro, considerado patrono da administração para a eficiência dos serviços educacionais, que desde a ótica do paradigma do consenso afirma: “o

que é, não pode continuar; o que deverá ser, nunca se alcançará, mas o que pode ser, é possível procurar e alcançar com êxito.” (CALDERÓN; FEDRE, 2016, p. 600). A partir desse princípio pode-se afirmar que as teses defendidas dentro do paradigma do conflito, neste caso específico, as propostas das UEPs, acenam para teses baseadas naquilo que “deverá ser”, mas que “nunca se alcançará”. Na sua teoria, Ribeiro optou pelo viável, resultado do senso de realidade, da acomodação de ideias, entendida como processo democrático de conseguir consensos, almejando o progresso, no sentido de melhoria e aprimoramento dos sistemas educacionais, afastando-se de qualquer visão diletante da realidade que ele veementemente condenava, e da militância das causas impossíveis. Distante de se aferrar ao que Weber (1970) chamava de ética da convicção, atitude claramente demonstrada pelas UEPs, alicerçada na defesa de objetivos finais sem uma efetiva preocupação com sua viabilidade para o funcionamento do sistema, a postura de Ribeiro (CALDERÓN; FEDRE, 2016), no campo intelectual, assinala para o conceito weberiano de ética da responsabilidade, na qual os atores se preocupam com os desdobramentos de condutas, objetivando o funcionamento dos sistemas. Para Ribeiro (apud CALDERÓN; FEDRE, 2016), os administradores da educação devem se preocupar com aquilo que é “possível procurar e alcançar com êxito” (p.600), longe do diletantismo acadêmico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusão deste estudo pode-se afirmar que o confronto entre o governo do ESP e as UEPs, na área de formação de professores, evidenciou um cenário altamente polarizado, com papéis e rótulos claramente definidos, no qual as UEPs, agindo como um grupo de interesses, unificadas a partir de uma coesa comunidade epistêmica de matizes corporativistas, tiveram como *outputs* por parte do ESP um conjunto de ações, dentro do marco da legalidade democrática, que puseram limites à autocracia acadêmico-científica e à autonomia universitária. Esses últimos limites, impostos com a força da lei, abrem precedentes para a derrubada do que denominamos como a autocracia acadêmico-científica dos cursos de formação de professores, existente em nível nacional.

O governo do ESP não violou as DCNs dos CGP (BRASIL, 2006), a LDBN (BRASIL, 1996), a Carta Magna (BRASIL, 1988) nem a autonomia universitária, constitucionalmente concedida, mas estabeleceu um *output* que poderá ser adotado por outros estados da federação no embate com as universidades, isto é, ancorado na LDBN (BRASIL, 1996), que determina que os órgãos estaduais baixem normas complementares para os seus sistemas de ensino, o CEESP, com

pulso firme, estabeleceu pesos diferentes nos conteúdos decorrentes das DCNs, fato que não tinha sido contemplado em nível federal e que estava, até então, nas mãos de cada universidade, sob o princípio da autonomia universitária.

A partir do estudo realizado, pode-se inferir que diante das contínuas ameaças e tentativas de violação da autonomia universitária, por parte de diversos governos e dos excessos corporativistas também existentes por parte de setores das universidades, a defesa ferrenha das determinações da Carta Magna (BRASIL, 1988) – base contratual que concede e estipula os termos em que é concedida a autonomia universitária – é o antídoto para coibir excessos de ambos os lados – poder público e universidades.

Este estudo não se esgota por si só, deixa como desafio ampliar os estudos no campo da implementação das políticas públicas na perspectiva de compreensão do chamado ciclo de políticas públicas (MAINARDES, 2006; SECCHI, 2013; SOUZA, 2006), uma vez que como a literatura acadêmica já demonstrou, com a aprovação de uma lei se encerra uma fase e se inicia outra, a fase de implementação, com a entrada de novos atores, outros cenários de disputa e imprevisíveis desfechos (MAINARDES, 2006; SECCHI, 2013; SOUZA, 2006). Na prática, as UEPs cumprirão efetivamente a lei, no tocante à formação de professores, tal como foi concebida por seus idealizadores ou simplesmente será letra morta? O processo de implementação da lei será realizado de forma pacífica ou se constituirá em novos campos de disputas e tensões?

Finalizamos este artigo registrando que os resultados, ora apresentados, não são inquestionáveis. Outras interpretações poderão ser realizadas, uma vez que uma mesma realidade pode ser compreendida desde diversos ângulos e pontos de vista, mas sempre validada em métodos e técnicas científicas, a partir das evidências empíricas e não apenas em discursos ou vontades subjetivas, distante do diletantismo acadêmico que “leva o indivíduo, fácil e brevemente, à perda da noção da realidade das coisas” (CALDERÓN; FEDRE, 2016, p. 600), noção indispensável para os que atuam no campo da política e administração da educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez., 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de mai., 2006. Seção 1, p. 11.

BUARQUE, C. **A aventura da universidade**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CALDERÓN, A. I.; FEDRE, J. P. José Querino Ribeiro: o fayolismo na administração escolar e a defesa da eficiência dos serviços educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n.2, p. 358-604, maio/ago. 2016.

CAÇÃO, M. I. Desafios da Formação Docente no Curso de Pedagogia: Aligeiramento e Pragmatismo. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona, v. 21, n. 84, p. 1-19, janeiro, 2013

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES PAULISTAS (CRUESP). **Ofício nº 020/2013**. São Paulo: Conselho de Reitores das Universidades Paulistas, 2013. Mimeo.

EASTON, David. **Uma teoria da análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FÉBOLI, P.; MILITÃO, A. N. Análise das licenciaturas em ciências biológicas ofertadas pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente, v. 15, n. 1, p. 22-29, jan./mar. 2018.

FOUCAULT, M. **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FÓRUM DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FUPESP). **Carta ao CEE**. São Paulo: Fórum das universidades públicas do estado de São Paulo, 2012. Mimeo.

FOLHA DE SÃO PAULO. Formação de professor fica longe da realidade da escola. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 ago. 2013. Educação.

GATTI, B. A. O que se percebe é que a questão da docência é sempre relegada como se fosse algo menor. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 248-275, dez. 2014.

HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p.1-35, 1992.

HERNANDES, E. D. K.; NERY, A. C. B. Formação de professores em São Paulo: entre o efetivado e o prescrito. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 515-524, set./dez. 2018.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M C. **Depoimentos e discursos**: ima proposta de análise em pesquisa social. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

MASETTO, M. T.; FELDMANN, M. G.; FREITAS, S. A. Currículo, culturas e contextos integrados à formação de educadores. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 735-763, jun./jul. 2017.

NEUBAUER, R.; CRUZ, N. Formação de professores: novas diretrizes curriculares para o sistema de ensino de São Paulo. In: PLENÁRIA NACIONAL DO NACIONAL DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO – FNCE, XLIV, 2015, Maceió. **Anais [...]**. Maceió: FNCE, 2015.

SANDER, B. **Consenso e Conflito**: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. São Paulo: Pioneira, 1984.

SANTOS, T. A. dos; SOUZA FILHO, M. P. de. Reestruturações curriculares nas licenciaturas: um ensaio teórico sobre as duas faces – a legislativa e a real. **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente, v. 15, n. 2, p. 36-43, abr./jun. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Deliberação CEE nº 111/2012. Fixa Diretrizes Curriculares Complementares para a Formação de Docentes para a Educação Básica nos Cursos de Graduação de Pedagogia, Normal Superior e Licenciaturas, oferecidos pelos estabelecimentos de ensino superior vinculados ao sistema estadual. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, mar. 2012. Seção I, p. 44, 15.

SÃO PAULO (Estado). Deliberação CEE 78/2008. Fixa normas complementares para a formação dos profissionais docentes em cursos de licenciatura para a educação básica, oferecidos pelos estabelecimentos de ensino superior, vinculados ao sistema estadual ressalvada a autonomia universitária. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, 4 dez. 2008. Seção I, p. 25.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Educação. Deliberação CEE 126/2014. Altera dispositivos da Deliberação 111/2012. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, 5 jun. 2014. Seção I, p. 28.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENA, M. D. L.; RESENDE, F. M. P. O Conselho Estadual de Educação de São Paulo e a ofensiva à autonomia universitária. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 6, n. 9, p. 103-116, 2019.

SILVA, M. de L. R. da. Desafios dos Cursos de Formação Docente frente às Políticas Públicas no Brasil. **Revista Internacional d'Humanitats**, Barcelona, v. 24, p. 57-62, jan./abr. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

TAKAHASHI, F. Após pressão, formação de professor terá menos teoria e mais aula prática. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 out. 2015. Educação.

TAKAHASHI, F. Muita teoria e pouca prática formam os professores. **Folha de São Paulo**, Educação, São Paulo, 4 ago. 2015.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). **Moção de repúdio a deliberação do CEE nº 111/2012**. São Paulo: Faculdade de Educação da USP, 2012. Mimeo.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). **Manifesto à deliberação CEE nº 111/2012**. São Paulo: Faculdade de Educação da UNICAMP, 2012. Mimeo.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP). **Carta aberta à comunidade universitária do estado de São Paulo**. São Paulo: Curso de pedagogia da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP – Campus Marília, 2012a. Mimeo.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP). **Carta aberta à comunidade universitária do estado de São Paulo. Manifesto da Comissão dos Cursos de Licenciatura da UNESP**. São Paulo: Comissão permanente dos cursos de licenciatura da UNESP, 2012b. Mimeo.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA (UNESP). **Moção de repúdio à deliberação CEE 111/2012**. São Paulo: Conselho de Pedagogia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP, 2012c. Mimeo.

VARANI, A; ZAN, D.; GRANDIN, L. A. **O curso de Pedagogia entre deliberações**. Educação, Santa Maria, v. 45, p. 1-24, 2020.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1970.

WEBER, M. **Sobre a universidade**: o poder do estado e a dignidade da profissão acadêmica. São Paulo: Cortez, 1989.

ZAN, D. D. P. **A Formação de Professores em Disputa**: a experiência da Unicamp. Formação em Movimento, v. 1, n. 2, p. 314-328, jul./dez. 2019. v

Adolfo-Ignacio Calderón

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo com Pós-doutorado em Ciências da Educação na Universidade de Coimbra. É professor titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS), Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do Brasil. E-mail: professoradolfoalderon@gmail.com

Regilson Maciel Borges

Doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com Pós-Doutorado em Educação na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Professor Adjunto do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Lavras (UFLA). E-mail: regilsonborges@gmail.com

Recebido em: 05/07/2020

Aceito em: 12/12/2020

Uma análise dos resultados dos diferentes tipos de escolas públicas no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace)

An analysis of the results of different types of public schools in the Permanent Evaluation System for Basic Education in Ceará (Spaace)

Un análisis de los resultados de diferentes tipos de escuelas públicas en el Sistema de Evaluación Permanente de Educación Básica en Ceará (Spaace)

JOÃO BATISTA DA SILVA

<http://orcid.org/0000-0003-3556-9881>

Universidade Estadual do Ceará

Faculdade de Educação

Departamento de Física

Fortaleza, CE, Brasil

PATRÍCIA FÉLIX DUARTE

<http://orcid.org/0000-0002-3612-4000>

Universidade Estadual do Ceará

Faculdade de Educação

Departamento de Educação

Fortaleza, CE, Brasil

ALINE DE OLIVEIRA REBOUÇAS

<http://orcid.org/0000-0002-7392-6133>

Universidade Estadual do Ceará

Faculdade de Educação

Departamento de Educação Especial e Políticas de Inclusão

Fortaleza, CE, Brasil

ELOISA MAIA VIDAL

<http://orcid.org/0000-0003-0535-7394>

Universidade Estadual do Ceará

Faculdade de Educação

Departamento de Educação

Fortaleza, CE, Brasil

Resumo: As avaliações de larga escala adquiriram protagonismo na política educacional a ponto de servir para estabelecer padrões associados à qualidade da educação. No artigo, são analisados os resultados de desempenho de alunos da 3ª série de 155 escolas públicas de ensino médio da cidade de Fortaleza, obtidos no sistema estadual de avaliação de larga escala do Ceará, em 2019. As escolas foram organizadas em três *clusters*, e os dados foram tratados com uso de estatística descritiva. As escolas de educação profissional obtiveram melhor desempenho e, nelas, a carga horária diária, a infraestrutura e outras variáveis extra e intraescolares são diferenciadas, o que pode influir na proficiência dos estudantes.

Palavras-chave: Tipos de escola; Spaace; Avaliação; Política educacional.

Abstract: *Large-scale assessments have got protagonism in educational policy to the point of basing establishment of standards related to the quality of education. In the paper, we analyze the performance results of 3rd grade students from 155 public high schools in Fortaleza obtained in the state of Ceará's large-scale evaluation system, in 2019. The schools were organized into three clusters, and the data were translated using descriptive statistics. Vocational education schools performed better, and among them, the daily workload, infrastructure, and other extra and intra-school variables are differentiated, which can influence students' proficiency.*

Key words: *Types of schools; Spaece, Evaluation; Educational policy.*

Resumen: *Las evaluaciones a gran escala se han vuelto prominentes en la política educativa hasta el punto de servir para establecer estándares asociados a la calidad de la educación. En el artículo se analizan los resultados de desempeño de estudiantes de 3er grado de 155 escuelas secundarias públicas de Fortaleza, obtenidos en el sistema de evaluación a gran escala del estado de Ceará, en 2019. Las escuelas se han organizado en tres clusters, y los datos se han traducido mediante estadística descriptiva. Las escuelas de educación profesional obtuvieron mejores resultados y en ellas se diferencia la carga diaria de trabajo, la infraestructura y otras variables extra e intraescolares que pueden influir en la competencia de los estudiantes.*

Palavras-chave: *Tipos de escolas; Spaece; Avaliação; Política educativa.*

INTRODUÇÃO

O ensino médio é a última etapa da educação básica e tem, como algumas finalidades, a consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, a preparação básica para o trabalho e a cidadania, e a possibilidade de prosseguimento de estudos (BRASIL, 1996).

Todavia, os problemas relacionados à oferta e ao acesso ao ensino médio no sistema educacional brasileiro são históricos (CASAGRANDE; ALONSO, 2019). De acordo com Santos, Moraes e Albuquerque (2019), o ensino médio no Brasil apresenta, ao longo de sua história, uma diversidade de formas de oferta e “um histórico de divergências quanto às suas finalidades e, em paralelo, de reformas visando torná-lo contemporâneo às necessidades e projetos sociais e políticos de cada período” (SANTOS; MORAES; ALBUQUERQUE, 2019, p. 106).

O Ensino Médio nas escolas públicas estaduais cearenses, em especial na cidade de Fortaleza, é ofertado por uma heterogeneidade de instituições, que apresentam diferenças nas condições de infraestrutura, nas formas de acesso, na organização, no trabalho pedagógico, na carga horária, no currículo, entre outras. De acordo com dados da Secretaria da Educação do Ceará (Seduc), existem três tipos de escolas públicas de nível médio predominantes na capital cearense: Escolas de Ensino Médio Regular (ER); Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI); e Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP).

As Escolas de Ensino Médio Regular, conforme Oliveira (2016), são aquelas que ofertam apenas as disciplinas básicas presentes na LDB, totalizando 13 disciplinas, nas 3 áreas do conhecimento (Linguagens e Códigos, Ciências da Natureza e Matemática e Ciências Humanas), em apenas um turno (manhã, tarde ou noite). A carga horária dessas escolas é de, aproximadamente, 4 horas e 30 minutos por dia. Segundo Neto et al. (2016) esse tipo de escola concentra a maior parte das matrículas na rede estadual de ensino. Elas não possuem processo seletivo para a admissão de alunos, e algumas possuem oferta noturna; os alunos recebem merenda escolar, e seus diretores são escolhidos por processo seletivo sucedido de eleição pela comunidade escolar. Desse *cluster*, a exceção são as duas escolas militares que possuem um rigoroso processo seletivo para admissão de alunos, oferecem anos iniciais e finais do ensino fundamental, juntamente com o ensino médio e sua gestão conta com interferência da Secretaria de Segurança Pública do Estado.

Nas EEMTI, cuja oferta se inicia em 2016, de acordo com a Seduc, os alunos têm, em média, 45 horas-aula semanais e nove tempos diários com disciplinas da base comum, parte diversificada e eletivas. Nessa carga horária, estão previstas cinco horas eletivas por semana, com o objetivo de diversificar o currículo e oportunizar a construção de itinerário formativo de acordo com interesses e projetos de vida no decorrer do ensino médio. Nesse tipo de escola, ocorre um maior tempo de permanência do aluno no ambiente educacional, e esses alunos recebem três refeições diárias.

Já as EEEP foram criadas no Ceará, em 2008, a partir de uma política estadual de educação profissional no escopo do Projeto Brasil Profissionalizado, do Governo Federal, que financiava infraestrutura – ampliação, reforma ou construção de novos prédios – e mobiliário e equipamentos. A adesão do Ceará ao projeto nacional possibilitou a ampliação, num curto espaço de tempo, do número de EEEP, passando de 25, em 2008, para 119 escolas em 2018, contemplando 95 municípios do Ceará, com oferta 52 cursos nas mais diversas áreas de formação profissional (CEARÁ, 2020b).

De acordo com Gonçalves e Santos (2017) a implantação das EEEP no estado do Ceará se propõe a integrar o ensino profissionalizante e o ensino médio regular. Contudo, as autoras destacam que a implementação das EEEP ocorre de forma diferenciada em pelo menos três aspectos: financiamento, processo próprio de seleção de alunos e processo seletivo do quadro docente. Além disso, é importante destacar que as escolas profissionais funcionam em regime de tempo integral, ou seja, em média os alunos entram às 7h e saem às 17h, totalizando 10 horas, e recebem três refeições.

Santos, Moraes e Albuquerque (2019) afirmam que a orientação dos cursos profissionalizantes é tipicamente vocacional e voltada para o mundo do trabalho, sem que a formação geral deixe de ser contemplada. Nas suas palavras, “esses cursos estão categorizados como educação profissional técnica de nível médio e são ofertados de forma articulada, podendo ainda ser compostos de maneiras distintas” (SANTOS; MORAES; ALBUQUERQUE, 2019, p. 107). Neto *et al.* (2016) destacam que, nesse tipo de escola, o processo seletivo dos estudantes é realizado por meio da análise do histórico escolar do aluno ao longo do ensino fundamental, caracterizando-se como uma seleção meritocrática em que alunos com notas escolares mais baixas ou com histórico de reprovação tenham poucas chances de conseguir vaga nessas escolas.

Em âmbito nacional, Santos, Moraes e Albuquerque (2019) evidenciam que distintos tipos de ensino médio, ofertados no Brasil, redundam em diferentes resultados obtidos, tanto no que se refere à proficiência, quanto no tocante ao rendimento (aprovação, reprovação ou abandono). A literatura mostra que, embora pertencentes a uma mesma rede estadual de ensino, os diferentes tipos de escola citados produzem resultados de aprendizagem diversos (OLIVEIRA, 2016; NETO *et al.*, 2016; VIEIRA *et al.*, 2016; SANTOS; MORAES; ALBUQUERQUE, 2019). No Ceará tais resultados podem ser verificados a partir do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace), uma avaliação de aprendizagem em larga escala, criada em 1992 que é aplicada anualmente nas escolas públicas estaduais e municipais, avaliando o desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e em Matemática nos 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e no 3º ano do Ensino Médio. Pesquisas recentes, como a de Oliveira *et al.* (2017), evidenciaram uma relação entre o desempenho dos alunos e a tipologia escolar. No entanto, sua amostra só envolveu oito escolas: quatro ER e quatro EEEP.

Considerando o exposto, o objetivo desta pesquisa é investigar a relação entre os diferentes tipos de escolas públicas de ensino médio e o desempenho dos alunos no Spaace, em 2019, em 155 escolas de Fortaleza. Nessa amostra, não estão inseridos os Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) nem serão analisados os resultados do Spaace, obtidos pelos alunos matriculados nessa modalidade de educação.

O presente artigo está organizado da seguinte forma: na introdução, foram apresentados a problemática e os objetivos da pesquisa. A primeira seção será dedicada ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará; na segunda, são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa; na terceira, se dá a discussão dos resultados à luz da literatura da área e, por fim, tecem-se as considerações finais.

O SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO CEARÁ (SPAECE)

A década de 1990 é marcada pelo início das políticas neoliberais no Brasil, e é nesse momento em que as avaliações de larga escala começam a ser desenhadas. Ainda no ano de 1990, foi criado e aplicado, pela primeira vez, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Nesse período, o Brasil vivia um processo de redemocratização e as reivindicações giraram em torno da universalização da educação básica e da qualidade da educação pública.

A ideia de um sistema de avaliação se desenvolveu ao longo dessa década, sendo amparado por uma legislação nacional que previa sua consolidação e seu financiamento. A LDB de 1996 (Lei nº 9.394) vem reafirmar a exigência da universalização desse processo avaliativo educacional e, no seu artigo 87, estabelece que

É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] § 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá: [...] IV integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território *ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar* (BRASIL, 1996, grifos dos autores).

A avaliação educacional em larga escala no Brasil, seguindo uma tendência mundial, pretende avaliar a qualidade da educação ofertada por meio do desempenho dos alunos e, a partir dos resultados, orientar estratégias e gerar insumos que originem políticas educacionais que elevem a qualidade da educação básica no país.

Nesse sentido, dois anos após o primeiro ciclo do Saeb, o estado do Ceará cria, em 1992, o Sistema Permanente de Avaliação das Escolas Estaduais do Ceará que, anos mais tarde, seria denominado de Sistema Permanente de Avaliação do Ensino no Ceará (Spaace), cuja matriz de referência foi inspirada no Saeb.

Atualmente o Spaace é considerado uma avaliação externa de larga escala, de natureza censitária e que analisa as competências e as habilidades dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio em Língua Portuguesa e em Matemática, nas escolas das redes municipais e estadual. De acordo com a Seduc, o Spaace tem por objetivo fornecer subsídios para formulação, reformulação e monitoramento das políticas educacionais, além de possibilitar, aos professores, aos dirigentes escolares e aos gestores, um quadro da situação da educação básica das redes públicas de ensino (CEARÁ, 2020a).

Ao longo do tempo, o Spaece passou por mudanças conceituais e metodológicas, seguindo de perto a evolução das avaliações de larga escala no país e no mundo. No ano 2000, o sistema de avaliação foi institucionalizado, passando a denominar-se Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), constando de duas vertentes: a avaliação do rendimento escolar e a avaliação institucional. A primeira segue uma abordagem mais quantitativa, por ser uma avaliação em grande escala; a segunda, mais qualitativa, por ser, sobretudo, uma avaliação em processo e ter características de autoavaliação das escolas. As duas vertentes não são excludentes. Ao contrário, se complementam, pois uma procura superar as limitações da outra. A partir de 2007, no entanto, a avaliação institucional deixa de ser realizada.

Convém ressaltar que, desde 1994, os levantamentos do Spaece ocorriam em anos alternados, intercalados aos ciclos do Saeb, que eram sempre aplicados nos anos ímpares. A implementação contínua desse sistema de avaliação tem permitido realizar ajustes para melhor atender às demandas do sistema educacional, bem como aperfeiçoar seus procedimentos metodológicos. A partir de 2003, o Spaece passa a ser formalmente utilizado como mecanismo de gestão pública e, em 2007, há um aprofundamento e uma consolidação dessa política, com ampliação do foco e dos desdobramentos da avaliação de larga escala (VIEIRA; VIDAL, 2016). A robustez que o sistema gradativamente alcançou fez com que ele se tornasse um instrumento essencial de gestão da educação pública no estado, uma vez que o conjunto de informações coletadas pelo Spaece sobre o desenvolvimento de habilidades e de competências dos alunos permite diagnosticar a qualidade da educação pública em todo o estado do Ceará (CEARÁ, 2018).

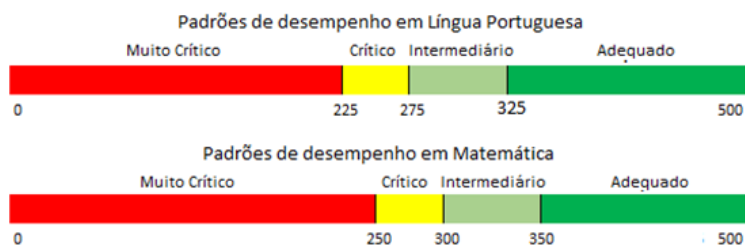
A partir de 2007, o Spaece avalia a alfabetização nas escolas municipais por meio do Spaece-Alfa, aplicada no 2º ano do ensino fundamental; os 5º e 9º anos do ensino fundamental e a 3ª série do ensino médio. Em todos os cortes, a periodicidade da aplicação é anual e, por se tratar de um exame de característica longitudinal, possibilita também acompanhar o desenvolvimento dos alunos ao longo do tempo. A partir deste ano, o Spaece passa a ser utilizado como mecanismo que orienta políticas de responsabilização sobre redes municipais e escolas, envolvendo recursos financeiros, prêmios ou bônus. No caso do ensino médio, o Spaece possibilita a construção de *rankings* de escolas e premia alunos, com microcomputadores, a partir de seus resultados.

Considerando o Spaece como um sistema de avaliação em larga escala, Santos e Ortigão (2016) destacam que conhecer suas diferentes fases e seus instrumentos é indispensável para professores e gestores, para que entendam melhor os resultados. Todavia, as autoras enfatizam que, devido à complexidade

da forma como os resultados são analisados para fins de divulgação no ambiente escolar, essa não é uma tarefa fácil, principalmente, no que se refere a conhecer as suas características, suas metodologias e suas implicações curriculares.

De acordo com a Seduc, a escala de proficiência do Spaee é a mesma utilizada pelo Saeb. A variação dessa escala vai de 0 a 500 pontos, sendo que ela está dividida em intervalos de 25 pontos, chamados de níveis de desempenho (CEARÁ, 2018). Embasado nas expectativas de aprendizagem para cada etapa de escolaridade e nas projeções educacionais, estabelecidas pelo Spaee, os níveis da escala são agrupados em intervalos maiores, chamados padrões de desempenho (Figura 1).

Figura 1 - Escalas de proficiência do Ensino Médio na avaliação do Spaee



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Spaee (2018)

Cada padrão de desempenho corresponde a um conjunto de tarefas que os alunos são capazes de realizar, de acordo com as habilidades desenvolvidas. Conforme é possível verificar na Figura 1, os resultados intervalares são classificados em quatro padrões de desempenho, denominados muito crítico, crítico, intermediário e adequado (CEARÁ, 2018). Conforme destacam Santos e Ortigão (2016), os valores de proficiência obtidos indicam o grau de desenvolvimento das habilidades que os alunos alcançaram.

Nos últimos dez anos, o Ceará vem se destacando no cenário nacional pelos resultados obtidos nas avaliações de larga escala, com destaque para o Saeb, que compõe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Embora esses resultados tenham evoluído de forma significativa nos anos iniciais do ensino fundamental, com valores menores nos anos finais desta etapa de ensino, no ensino médio tem se registrado uma incipiente evolução. A expectativa sobre o “efeito onda” – que, ao melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos

nos anos iniciais do ensino fundamental, estes se propagariam para os anos subsequentes do percurso educacional dos estudantes – não se deu na forma esperada.

MATERIAIS E MÉTODOS

Considerando a questão e o objetivo do artigo, optou-se por uma pesquisa de natureza quantitativa. De acordo com Kauark, Manhães e Medeiros (2010), a pesquisa quantitativa tem como uma de suas características traduzir informações em números, de maneira que elas possam ser classificadas, sistematizadas e analisadas. Quanto aos objetivos, a pesquisa pode ser classificada como descritiva do tipo documental, porque pretende analisar materiais que não receberam tratamento analítico (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010).

Nesse sentido, inicialmente foi realizada uma pesquisa a partir de informações sobre o resultado do ensino médio no Spaece no ano de 2019, disponibilizados no site da Secretaria da Educação do Ceará (Seduc). Posteriormente, procurou-se relacionar o desempenho dos alunos com informações do Censo Escolar, disponível no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Na análise do desempenho foi considerado o somatório das proficiências de Língua portuguesa e de Matemática (Equação 1).

Equação 1

$$D=LP+MT$$

Desempenho = D

Proficiências em língua portuguesa = LP

Proficiências em matemática = MT

Considerando o escopo da pesquisa foram analisados os desempenhos de 155 escolas estaduais da cidade de Fortaleza, Ceará, com auxílio da planilha Excel 2016 e do Software JASP *statistic*, versão 0.12.0.0.

No Quadro 1, são apresentadas as variáveis analisadas, que, posteriormente, serão relacionadas com o desempenho dos alunos.

Quadro 1 - Lista de variáveis analisadas

Variável	Descrição
Desempenho	Somatório das proficiências em Língua portuguesa e em Matemática
CAE	Categoria escolar
ATU	Média de alunos por turma (ATU)
AHA	Média de horas aulas diárias (AHA)
DSU	Docentes com nível superior (DSU)
IRD	Indicador de regularidade do corpo docente (IRD)
ICG	Indicador de complexidade de gestão da escola (ICG)

Fonte: Elaboração própria

Por fim, pretende-se relacionar o desempenho escolar com as variáveis citadas, comparando as categorias escolares, o que será feito na próxima seção, por meio dos resultados encontrados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme descrito, o objetivo do artigo é fazer uma análise dos resultados de desempenho dos alunos da 3ª série do ensino médio no Spaece 2019, considerando as categorias de escolas existentes na rede pública de ensino médio do Ceará. Para melhor compreensão dos resultados obtidos, será apresentado primeiramente um panorama dos resultados gerais.

Nesse sentido, foram analisadas as notas de desempenho de 155 escolas estaduais da cidade de Fortaleza. A nota do desempenho médio de cada escola foi composta pelo somatório das proficiências em Língua Portuguesa e em Matemática. Uma síntese dos resultados é mostrada na Tabela 1.

Tabela 1 - Descrição dos resultados das escolas no Spaece 2019

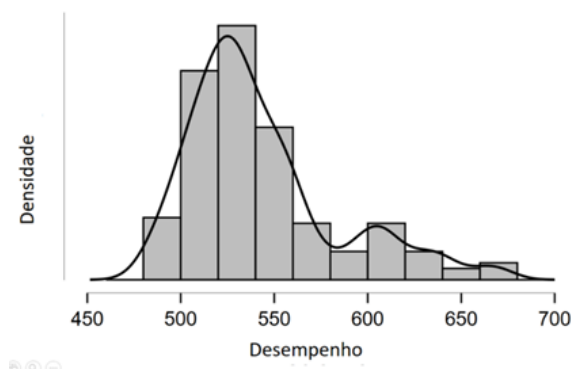
Desempenho	
N	155
Média	542,89
Mediana	532,13
Moda	481,31
Desvio Padrão	40,47
Variância	1.637,42
Mínimo	481,31
Máximo	670,51

Fonte: Elaboração própria

Na Tabela 1, são apresentados os resultados brutos sem a exclusão de discrepantes (*outliers*). De acordo com Oliveira (2016), os *outliers* são valores atípicos que diferem substancialmente da maioria do conjunto de dados; e, para Larson e Farber (2017), os *outliers* são valores incomuns/discrepantes que influenciaram a média do *clusters*. Considerando que a média é a medida mais usual e confiável, pois leva em conta cada elemento de um conjunto de dados, entende-se que os valores discrepantes (*outliers*) poderão influenciar tendenciosamente a compreensão do conjunto (OLIVEIRA, 2016).

Por conseguinte, de acordo com a Tabela 1, é possível observar um elevado desvio padrão ($\sigma = 40,47$) e, conseqüentemente, uma elevada variância ($\sigma^2 = 1.637,42$). Esses resultados evidenciam alta discrepância no desempenho das escolas, que pode ser justificada pela presença de *outliers* (Gráfico 2) e ratificada ao observar a distribuição do Gráfico 1.

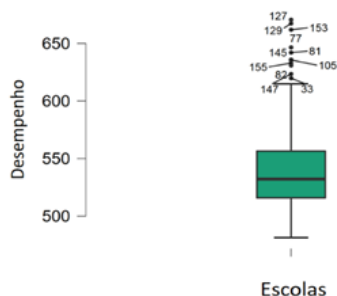
Gráfico 1 - Distribuição das notas de desempenho médio



Fonte: Elaboração própria

Conforme é possível observar no Gráfico 1, a curva tende a uma normalidade na distribuição, todavia há uma assimetria no lado direito, o que significa que algumas escolas tiveram resultados muito divergentes (*outliers*) e com valores extremos, principalmente, os resultados acima de 600 pontos. Nesse sentido, por meio do *boxplot* (Gráfico 2), é possível visualizar quais e quantas foram as escolas com valores discrepantes, ou seja, com *outliers*, do conjunto de dados.

Gráfico 2 - Distribuição das notas de desempenho médio para identificar *outliers*



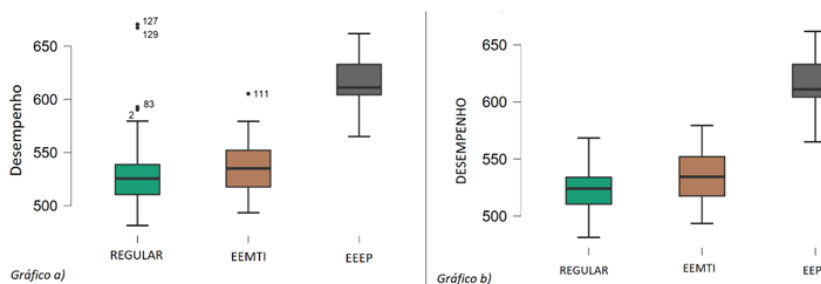
Fonte: Elaboração própria

Ao considerar o conjunto das escolas públicas de Fortaleza, percebe-se uma discrepância elevada de algumas escolas da rede estadual de ensino médio que destoam da maioria, cuja média é 542,89 pontos. Esse valor é bem aproximado da mediana, de 532,13 pontos.

Considerando a diversificação da oferta de ensino médio, resolveu-se classificar e analisar as notas por categoria de escola, que, para este estudo, foram organizadas em três *clusters*: tipo 1 – Escola de Ensino Médio Regular (ER); tipo 2 – Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI); tipo 3 – Escola Estadual de Educação Profissional (EEEP). Vale destacar que, nesta pesquisa, foram excluídos outros tipos de oferta de ensino médio, como a que é feita nos Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJA), por ser uma modalidade de ensino que possui características diferenciadas (CEARÁ, 2020a).

Das 155 escolas, foram analisadas as notas de um total de 22.202 alunos, sendo 14.404 alunos de 86 escolas regulares, 4.986 estudantes de 48 escolas de tempo integral e de 2.812 alunos de 21 escolas de educação profissional. Foi verificado se há diferenças no desempenho dos alunos dessas escolas, considerando o tipo de oferta, como é possível observar nos Gráficos 3a e 3b.

Gráfico 3 - Comparação dos desempenhos entre os diferentes tipos de escolas



Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 3a mostra os resultados encontrados sem a exclusão dos *outliers*. Considerando que a média leva em consideração todos os valores, sendo, portanto, influenciada pelos *outliers* (LARSON; FARBER, 2017), os valores dos desempenhos das escolas (2, 83, 127, 129) foram substituídos pela média do *cluster* ER, e o desempenho da escola 111 foi substituído pela média do *cluster* EEMTI. Sendo assim, após a substituição, os valores se encontram representados no Gráfico 3b.

Conforme é possível visualizar no Gráfico 3a, foi identificado um número maior de *outliers* nas escolas regulares, o que aponta para uma maior heterogeneidade neste *cluster* do que nas EEMTI e nas EEFP. Além disso, os resultados mostraram uma semelhança entre a média das ER (523,42) e das EEMTI (534,11).

Estes resultados confirmam o que Santos e Ortigão (2016, p. 60) chamam a atenção, ao afirmarem que “as avaliações e seus resultados tiveram o mérito de revelar os processos de desigualdades que permeiam os sistemas educativos”. Contudo vale destacar que, além das diferenças já existentes e apontadas na literatura entre as escolas públicas e particulares (FERREIRA; TABAQUIM, 2017), existem diferenças expressivas também entres os tipos de escolas públicas. Esses resultados também vão ao encontro da pesquisa de Neto *et al.* (2016) ao evidenciarem que as escolas regulares são as que apresentam piores resultados nas avaliações externas.

Nesse sentido, cabe destacar que os resultados mostram também que as EEFP, com média de 616,45, além de serem mais homogêneas, tiveram um desempenho superior as ER e as EEMTI (Tabela 2).

Tabela 2 - Descrição do desempenho por categoria escolar

	Desempenho		
	Regular	EEMTI	EEEP
N	86	48	21
Média	523,42	534,11	616,45
Mediana	524,06	534,43	611,05
Moda	524,06	493,49	565,02
Desvio Padrão	19,24	21,33	21,75
Variância	370,15	454,93	472,87
Mínimo	481,31	493,49	565,02
Máximo	568,41	579,37	661,83

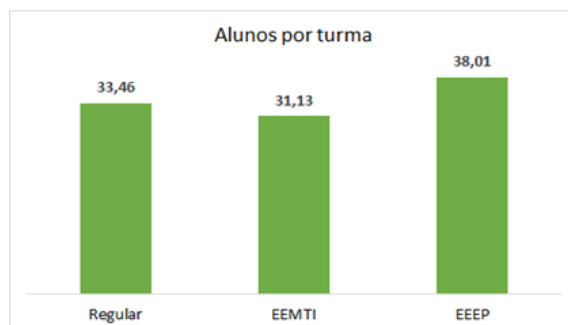
Fonte: Elaboração própria

Na tentativa de investigar os possíveis fatores que poderiam influenciar essa diferença de resultados por *clusters*, resolveu-se pesquisar a influência de pelo menos cinco variáveis: média de alunos por turma (ATU); média de horas aulas diárias (AHA); docentes com nível superior (DSU); indicador de regularidade do corpo docente (IRD); nível de complexidade de gestão da escola (ICG). A fonte de consulta de tais informações foi o Censo da Educação Básica 2019, disponibilizado no site do Inep, numa aba denominada Indicadores Educacionais.

Média de alunos por turma (ATU)

Com relação à variável média de alunos por turma (ATU), os resultados mostraram que não há diferenças significativas entre as ER, EEMTI e EEEP (Gráfico 4). Não obstante, percebe-se que a média de alunos por turma é superior nas EEEP.

Gráfico 4 - Descrição do desempenho por categoria escolar



Fonte: Elaboração própria

Contudo, não foi possível identificar o tamanho das salas de aula e a relação aluno por metro quadrado, haja vista que essas são informações importantes que influenciam as condições técnicas de aprendizagem. Segundo publicação *Docentes en Iberoamérica: Análisis de PISA y TALIS* (2018), da OCDE, turmas com um menor número de alunos beneficiam a aprendizagem, especialmente daqueles que estão dos anos iniciais da educação básica.

Além disso, percebe-se que o valor absoluto de matrículas¹ das escolas regulares (17.172 alunos) é superior ao valor absoluto de matrículas das EEMTI (6.903 alunos) e das EEEP (2.818 alunos), e esse fator não pode ser ignorado. De acordo com Neto *et al.* (2016), a existência de um número alto de alunos matriculados em escolas regulares, de menor prestígio, coloca a hierarquização e a busca pela redução da iniquidade em um patamar diferente.

Horas-aula diárias

Quanto ao número médio de horas-aula diárias por escola do Ensino Médio, os resultados mostraram que as EEEP têm médias de 9,56 horas-aula, similares às EEMTI, que possuem 8,07 horas-aulas, enquanto as ER apresentem média diária de 4,61 horas. Essa diferença chega a ser praticamente o dobro de horas-aula (Tabela 3).

Tabela 3 - Descrição do desempenho por categoria escolar

	Média de horas aulas diárias		
	Regular	EEMTI	EEEP
N	86	48	21
Média	4,61	8,07	9,56
Mediana	4,50	9,30	9,50
Moda	4,50	9,70	9,50
Desvio Padrão	0,68	1,97	0,28
Variância	0,46	3,88	0,08
Mínimo	3,60	4,10	8,70
Máximo	9,40	10,50	10,00

Fonte: Elaboração própria

Conforme é possível perceber na Tabela 3, existe uma diferença expressiva entre as cargas horárias quando se compara as ER com as EEEP e as EEMTI. Contudo, vale destacar que, apesar da diferença expressiva da carga horária entre as ER e EEMTI, o desempenho no Spaece nos dois *clusters* são

1

Esse total de matrículas corresponde apenas às escolas analisadas e conforme dados do INEP.

semelhantes (Tabela 2). Já em relação à similaridade de carga horária das EEMTI e EEEP, acredita-se que a diferença de resultados de desempenho entre as escolas pode ter influência de fatores associados ao processo seletivo dos alunos e às condições de infraestrutura das escolas.

De acordo com Vieira *et al.* (2016, p. 72), além do processo seletivo adotado pelas EEEP para o ingresso de estudantes, a diferença no regime da carga horária por dia entre esses três tipos de escola “impõe critérios que levam à exclusão de parcela expressiva de jovens, aumentando a iniquidade entre escolas, alunos e até mesmo condições laborais dos professores e gestores”. De fato, enquanto as ER funcionam nos turnos diurnos e noturno, as EEMTI e EEEP possuem oferta exclusivamente diurna.

Percentual de funções docentes com curso superior (DSU)

Quanto ao percentual de docentes com curso superior, os resultados mostram que há similaridades entre as ER e as EEMTI. Contudo, vale destacar que o desvio padrão é maior entre as escolas regulares ($\sigma = 4,37\%$) e as EEMTI ($\sigma = 5,01\%$), o que significa que, nessas escolas, há uma maior discrepância do percentual do quadro docente com curso superior, já que esse é o percentual médio (Tabela 4).

Tabela 4 - Descrição do desempenho por categoria escolar

	% de funções docentes com curso superior		
	Regular	EEMTI	EEEP
N	86	48	21
Média	96,33%	95,53%	98,82%
Mediana	97,50%	96,35%	100,00%
Moda	100,00%	100,00%	100,00%
Desvio Padrão	4,37%	5,01%	1,77%
Variância	19,11%	25,12%	3,12%
Mínimo	81,50%	78,60%	94,70%
Máximo	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Por outro lado, percebe-se que as EEEP, além de terem um percentual maior de docentes com curso superior (98,82%), têm variância ($\sigma^2 = 3,12\%$) e desvio padrão menor ($\sigma = 1,77\%$), o que significa que essa categoria é mais homogênea quando se refere ao percentual de docentes com curso superior.

Indicador de regularidade do corpo docente (IRD)

O Indicador de Regularidade do Corpo Docente (IRD) tem por objetivo avaliar a regularidade do corpo docente nas escolas de educação básica a partir da observação da permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos (2015 a 2019). Esse indicador pode variar de 0 a 5, de forma que, quanto mais próximo de 0, mais irregular é o vínculo do docente com a escola e quanto mais próximo de 5, mais regular (BRASIL, 2019).

Os resultados mostraram que, com relação a essa variável, as três categorias escolares tiveram valores do indicador semelhantes: ER (IRD = 3,17; $\sigma = 0,394$) EEMTI (IRD = 3,11; $\sigma = 0,425$), EEEP (IRD = 3,20; $\sigma = 0,431$). Sendo assim, considerando que o IRD representa a regularidade média do corpo docente da escola, pode-se inferir que essa variável não apresentou evidências de ter influenciado significativamente no desempenho das escolas no Spaece.

Indicador de complexidade de gestão da escola (ICG)

De acordo com Gonçalves e Santos (2017), uma das variáveis significativas dos diferentes tipos de escolas é a gestão escolar. Nesse sentido, foi investigada, também, a relação entre desempenho e a complexidade de gestão da escola (ICG) das escolas públicas de nível médio de Fortaleza. O ICG está relacionado a algumas características que poderão afetar o desempenho acadêmico que são porte da escola, número de turnos de funcionamento, quantidade e complexidade de modalidades/etapas de ensino oferecidas (INEP, 2014).

Consideradas essas características, as escolas são classificadas em níveis de 1 a 6 de acordo com sua complexidade de gestão, os níveis elevados indicam maior complexidade. No Quadro 2 são descritos os níveis de complexidade de acordo com as características predominantes das escolas pertencentes a cada um deles.

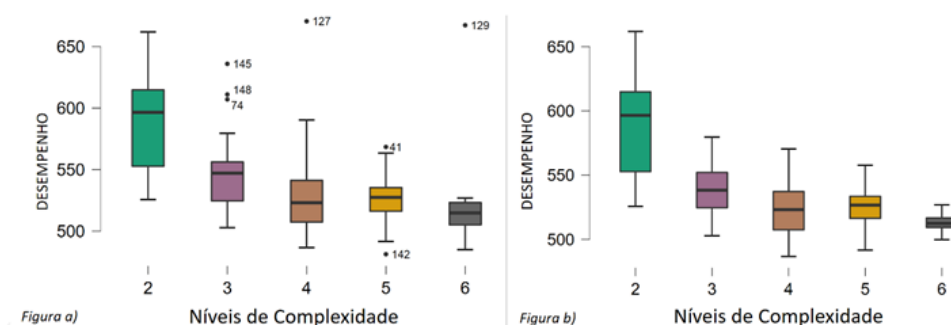
Quadro 2 - Descrição dos níveis de complexidade de gestão

Nível 1	Escolas que, em geral, possuem porte inferior a 50 matrículas, funcionam em único turno, ofertam uma única etapa de ensino e apresentam a Educação Infantil ou os Anos Iniciais como etapa mais elevada
Nível 2	Escolas que, em geral, possuem porte entre 50 e 300 matrículas, funcionam em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas de ensino e apresentam a Educação Infantil ou os Anos Iniciais como etapa mais elevada
Nível 3	Escolas que, em geral, possuem porte entre 50 e 500 matrículas, funcionam em 2 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam os Anos Finais como etapa mais elevada
Nível 4	Escolas que, em geral, possuem porte entre 150 e 1000 matrículas, funcionam em 2 ou 3 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam o Ensino Médio, a Educação Profissional ou a EJA como etapa mais elevada
Nível 5	Escolas que, em geral, possuem porte entre 150 e 1000 matrículas, funcionam em 3 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam a EJA como etapa mais elevada
Nível 6	Escolas que, em geral, possuem porte superior a 500 matrículas, funcionam em 3 turnos, com oferta de 4 ou mais etapas de ensino e apresentam a EJA como etapa mais elevada

Fonte: Elaboração própria adaptado dos dados da nota técnica do Inep (2014)

Os resultados mostram a existência de uma relação entre desempenho e a complexidade de gestão da escola (ICG). Conforme é possível observar nos Gráficos 5a e 5b, as escolas com maiores níveis de complexidade de gestão tiveram pior desempenho na avaliação do Spaece.

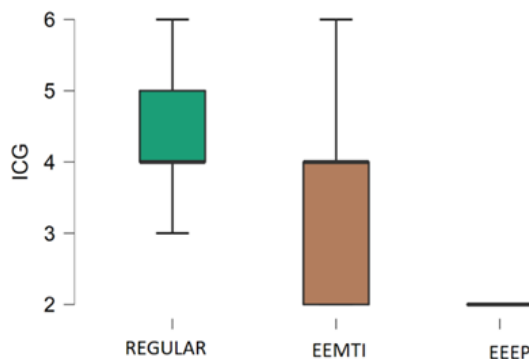
Gráfico 5 - Descrição da relação entre desempenho escolar e a complexidade de gestão da escola (ICG)



Fonte: Elaboração própria

Conforme é possível observar, no Gráfico 5a, alguns *outliers* foram identificados nos *clusters* de níveis 3, 4, 5, e 6 e os valores de seus desempenhos substituídos pela média de seus respectivos *clusters*. Ao analisar o ICG por tipo escolar essa relação se intensifica, conforme é possível verificar no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Descrição da relação entre desempenho escolar e a complexidade de gestão da escola (ICG)



Fonte: Elaboração própria

Conforme é possível verificar, os resultados mostram que, quanto maior a complexidade da gestão, menor é o desempenho da escola no Spaece. Esses resultados coadunam com os de Gonçalves e Santos (2017, p. 177), ao afirmarem que, além das EEPP “terem melhores disposições econômicas, sociais e culturais, ainda estão inseridas num tipo de escola privilegiada em termos de orçamento, gestão e prática pedagógica”.

Nesse sentido, cabe destacar que, apesar de nem todas as variáveis estudadas terem apresentado diferenças significativas com relação aos *clusters* organizados, de modo geral, percebe-se que os resultados entre os diferentes tipos de escolas públicas de ensino médio no Ceará, em Fortaleza, revelam um problema antigo da educação brasileira já preconizado por Gonçalves e Santos (2017) e por Vieira et al. (2016), que são as desigualdades sociais em termos de acesso a oportunidades educacionais (MARTELETO, 2002).

Nesse sentido, Vieira et al. (2016, p.72) destacam que

As transformações no perfil demográfico dos alunos, das famílias, dos docentes, aliadas às condições de infraestrutura das escolas de atendimento integral, acentuam as desigualdades das oportunidades educacionais. Embora se pretenda ampliar a abrangência e cobertura da demanda, a política diferenciada das escolas, de certo modo, também acaba por se tornar mais seletiva, acentuando as desigualdades. A “escolha” do tipo de ensino médio acaba sendo orientada pelo perfil do aluno, sua situação socioeconômica, seu rendimento escolar ou mesmo seu comportamento.

Nesse sentido, é possível perceber que os critérios de seleção de alunos acentuam ainda mais as desigualdades nas oportunidades de acesso educacional nos diferentes tipos de escolas públicas cearenses. Ademais, vale destacar que a influência do nível socioeconômico dos estudantes no desempenho escolar já foi evidenciada em outros países e, portanto, também já vem sendo bastante debatida desde o Relatório Coleman (1968).

De modo geral, após analisar os resultados da pesquisa constata-se que, apesar da nomenclatura diferente, os três tipos de oferta escolar de ensino médio no Ceará apresentam analogia com os tipos propostos por Cerqueira e Sawyer (2007): uma escola com condições precárias de infraestrutura e indicadores deficientes de desempenho acadêmico, que seriam as ER; outro, com escolas com boas condições de infraestrutura e bons indicadores de desempenho, que seriam as EEEP; e um terceiro perfil, que ficou em uma posição intermediária, que seriam as EEMTI.

Nesse sentido, Santos e Ortigão (2016) enfatizam que os dados dessa avaliação de larga escala estadual servem apenas para evidenciar alguns problemas a serem superados, dentre eles, a igualdade de acesso ao ensino básico, a sua universalização e a qualidade do rendimento escolar. Ademais, Oliveira *et al.* (2017) destacam que o sucesso do desempenho acadêmico da escola é fortemente influenciado por diversos fatores intra e extraescolares, como oportunidades oferecidas pela família e pela sociedade e o clima escolar. Para os autores, o clima escolar diz respeito a um “conjunto de características sociais, culturais e psicológicas da escola, que se relacionam de forma interativa e influenciam a aprendizagem e o desempenho dos estudantes” (OLIVEIRA *et al.*, 2017, p. 984).

Destarte, considerar apenas o resultado final de uma avaliação de larga escala como o Spaece, sem considerar que os alunos tiveram diferentes condições de aprendizagem (carga horária, infraestrutura escolar, número de alunos por turma, nível de formação dos professores) induz a uma evidência tendenciosa e a uma compreensão estreita e reduzida do sentido de “qualidade” do ensino público (SANTOS; ORTIGÃO, 2016), e, portanto, não revela o real efeito das políticas educacionais para o ensino médio cearense.

Por fim, acredita-se que os efeitos decorrentes das desigualdades de desempenho dos alunos nos três tipos de escolas poderiam ser minimizados se fossem dadas as mesmas condições de acesso, sem processo seletivo e, com a livre escolha dos alunos às escolas de educação profissional e de tempo integral. A diversificação da oferta de ensino médio e o acesso a alguns tipos de escola por meio de seleção com uso de histórico escolar (critério de nota) configurasse como mais uma forma de promover desigualdade para os alunos da escola pública. Além da nota como um critério limitante, tem-se a localização geográfica,

obstáculos socioeconômicos e outras dificuldades que condicionam o livre acesso a essas instituições. Dessa maneira, uma parcela de alunos desejosos em estudar numa escola com maiores possibilidades de aprendizagem e desenvolvimento não alcançam esse objetivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi investigar a relação entre os diferentes tipos de escolas públicas de Ensino Médio na cidade de Fortaleza e o desempenho de seus alunos no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace). Para isso foram analisados os indicadores de média de alunos por turma (ATU), horas-aulas diária (AHA), indicador de regularidade do corpo docente (IRD), percentual de funções docentes com curso superior (DSU) e o indicador de complexidade de gestão da escola (ICG). A primeira constatação diz respeito às diferenças entre os tipos de escolas da rede pública – ER, EEMTI e EEEP – sendo que a Escola Regular apresenta a maior heterogeneidade de indicadores e os piores resultados no Spaace.

Os resultados mostram que, das variáveis analisadas, o indicador de complexidade de gestão da escola foi o que apresentou maior diferença entre as ER quando comparadas com as EEEP, todavia, as horas-aulas diárias não foram tão relevantes quando feita a comparação entre as EEMTI e as EEEP, já que estas têm carga horária de aulas semelhantes. Este fato, não isoladamente, ajudou a desvendar possíveis razões para o desempenho inferior das escolas regulares.

Nos demais indicadores, embora os valores não tenham explicitado alguma discrepância, conseguiu-se identificar nuances associadas às variáveis que podem tornar mais compreensível a análise dos resultados, como é o caso da quantidade de aluno por turma. Nessa variável, os resultados foram muito similares, no entanto, o valor absoluto das matrículas na escola regular é mais de 2 vezes superior ao dos outros dois tipos de escolas. Esse é um fator que demonstra a seletividade que existe no interior da rede estadual e que isso deve ter impacto na aprendizagem e desempenho dos alunos.

Outros indicadores relacionados aos docentes mostram que o percentual de docentes com o curso superior e regularidade do corpo docente foi equiparado entre os tipos de escola, levando a inferir que esse fator não influencia significativamente o desempenho das escolas no exame ou, por serem muito semelhantes, não é possível mensurar o impacto dessas variáveis. Essa percepção reflete o pensamento de Fernandes e Gremaud (2009, p. 216) quando afirmam que “é preciso reconhecer que todas as medidas utilizadas em avaliações educacionais são imperfeitas, por não levarem em conta todos os aspectos que se

gostaria de considerar e por medir”. Os resultados da pesquisa evidenciam que existem muitos fatores fora dos indicadores que são importantes de se considerar ao analisar diferentes resultados de desempenho entre os tipos de escola.

O que se percebe com estudos dessa natureza é que o acervo de dados sobre avaliação de larga escala associado à coleta anual do Censo escolar pode permitir um amplo conjunto de análises sobre relação e correlação entre variáveis extra e intraescolares que ajude a compreender o trabalho das escolas, dos professores e o esforço de aprendizagem dos alunos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Indicadores educacionais: educação básica**. Brasília: INEP, 2019. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CASAGRANDE, Ana Lara; ALONSO, Katia Morosov. Sistema econômico, direitos sociais e escolas desiguais: reflexões sobre a reforma do ensino médio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, n. 3, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/93846>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CEARÁ. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará: boletim do sistema**. v. 3, Juiz de Fora, 2018. Disponível em: <http://www.spaece.caedufjf.net/colecao/2018-2/>. Acesso em: 15 de mar. 2020.

CEARÁ. **Spaece**. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/2018/01/01/spaece/>. Acesso em: 15 de mar. 2020a.

CEARÁ. **Educação profissional**. Disponível em: https://educacaoprofissional.seduc.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=101. Acesso em: 15 de mar. 2020b.

CERQUEIRA, Cezar Augusto; SAWYER, Diana Reiko Oya Tutya. Tipologia dos estabelecimentos escolares brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 24, n. 1, p. 53-67, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982007000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 15 de mar. 2020.

COLEMAN, James S. The concept of equality of educational opportunity. **Harvard Educational Review**, v. 38, n. 1, p. 7-22, 1968. Disponível em: <https://hepgjournals.org/doi/10.17763/haer.38.1.m3770776577415m2>.

FERNANDES, Reynaldo.; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: Veloso, F. et al. (Org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf. Acesso em 16 abr. 2020.

GONÇALVES, Danyelle Nilin; SANTOS, Harlon Romariz Rabelo. Quem são os alunos das escolas estaduais de educação profissional do Ceará? Um estudo sobre o perfil socioeconômico. **O Público e o Privado**, nº 29, jan/jun, 2017. Disponível em: <http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=1506>. Acesso em: 16 abr. 2020.

INEP. **Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica**. Nota técnica 040/2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/escola_complexidade_gestao/nota_tecnica_indicador_escola_complexidade_gestao.pdf. Acesso em 16 abril 2020.

KAUARK, Fabiana Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

LARSON, Ron; FARBER, Betsy. **Elementary Statistics: Picturing the World**. 7th edition. Boston, MA: Pearson education, 2017.

MARTELETO, Letícia. Desigualdade regional e intergeracional de oportunidades: a matrícula e a escolaridade de crianças e jovens no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO, 13, 2002, Ouro Preto, **Anais...** Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/Jo%C3%A3oBatista/Downloads/1243-3614-1-PB.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

NETO, Ruy Mello. et al. Ensino médio: uma escola de qualidade para todos e para cada um? **Cadernos Cenpec Nova série**, [S. l.], v. 6, n. 2, jun. 2016. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/367>. Acesso em: 16 abr. 2020.

OCDE. **Docentes en Iberoamérica**: Análisis de PISA y TALIS. 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/skills/piaac/Docentes%20en%20iberoame%CC%81rica%20PISA.pdf>. Acesso em 9 dez. 2019.

OLIVEIRA, José Valmir Guimarães. **Análise do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace)**: um estudo comparativo entre o efeito escola e os resultados de proficiência em escolas da rede estadual nos anos de 2012 a 2014. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/22143>. Acesso em: 16 abr. 2020.

OLIVEIRA, José Valmir Guimarães; GUIMARÃES, Ariadina Torres; FILHO, Nicolino Trompieri; MAIA, Alberto Filho Maciel. Análise comparativa entre o efeito escola e os resultados de proficiência em escolas da rede estadual nos anos de 2012 a 2014, usando os dados dos Spaace – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará. In: VII International Congress in Education Assessment, 7, 2017, Fortaleza/CE. **Anais...**Fortaleza: UFC, 2017, p. 981-1000. Disponível em: http://www.nave.ufc.br/vii_ciae/. Acesso em: 16 abr. 2020.

SANTOS, Maria José Costa; ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho. Tecendo redes intelectivas na Matemática nos anos iniciais do ensino fundamental: relações entre currículo e avaliação externa (Spaace). **REMATEC**, V. 11, n. 22, 2016. Disponível em: <http://rematec.net.br/index.php/rematec/article/view/70>. Acesso em: 16 abr. 2020.

SANTOS, Robson; MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. Diferenças de rendimento e fluxo entre os tipos de oferta do ensino médio: uma análise exploratória. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 3, p. 24-24, 2019. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3993>. Acesso em: 16 abr. 2020.

FERREIRA, Fabiana Ribas; TABAQUIM, Maria de Lourdes Merighi. Habilidades cognitivas de escolares do ensino público e privado: estudo comparativo de pré-competências para a aprendizagem acadêmica. **Revista Psicopedagogia**, v. 34, n. 104, p. 126-136, 2017. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84862017000200003&lng=pt&nrm=iso. Acessos em: 18 abr. 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia; FREITAS, Pâmela Felix; BATISTA, Antônio Augusto Gomes. Reações das políticas educacionais estaduais nas escolas: um estudo de caso em escolas do Ceará, Goiás, Pernambuco e São Paulo. **Cadernos Cenpec**, v. 6, n. 2, 2016. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/360>. Acesso em: 16 abr. 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Ensino médio no Ceará: igualdade versus qualidade na implementação do direito à educação. **Cadernos Cenpec**, v. 6, n. 2, 2016. Disponível em: <http://www.cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/361>. Acesso em: 18 abr. 2020.

João Batista da Silva

Doutorando em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre em Ensino de Ciências e Matemática pelo Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciências e Matemática (PGECM/IFCE). Especialista em ensino de Física pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Graduado em Licenciatura em Física pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE).

Email: joabathista82@hotmail.com

Patrícia Félix Duarte

Mestranda em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Email: pati.felix@gmail.com

Aline de Oliveira Rebouças

Mestranda em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Email: aline.reboucas@aluno.uece.br

Eloísa Maia Vidal

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Associada do Departamento de Física da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Email: eloisamvidal@yahoo.com.br

Recebido em: 24/04/2020

Aprovado em: 07/09/2020

Para além do relatório: experiências de escrita no estágio em ensino de química

In addition to the report: writing experiences in the chemistry teaching internship
Más allá del informe: experiencias de escritura en la etapa de enseñanza de química

FRANKLIN KAIC DUTRA-PEREIRA

<https://orcid.org/0000-0003-4486-6124>

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Faculdade de Química
Centro de Formação De Professores
Amargosa, BA, Brasil

MICHELE MARCELO SILVA BORTOLAI

<https://orcid.org/0000-0002-9837-7062>

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Faculdade de Química
Centro de Formação De Professores
Amargosa, BA, Brasil

RAFAELA DOS SANTOS LIMA

<https://orcid.org/0000-0002-7573-9884>

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Faculdade de Educação
Programa Pós-Graduação em Ensino, Filosofia e História das Ciências
Salvador, BA, Brasil

Resumo: Discutimos neste artigo a importância da escrita e da elaboração de documentos pedagógicos nos Estágios Supervisionados em Ensino de Química de uma universidade do interior da Paraíba. Utilizamos como referencial teórico os escritos de Schon (2000) e Souza (2013) para formação de professores numa perspectiva crítico-reflexiva. Nos apoiamos em Queiroz (2001), Silva (2013), Cabral e Flôr (2016) e Pimenta e Lima (2017), para as inferências sobre o Estágio Supervisionado. A metodologia parte de concepções de abordagem qualitativa do tipo descritiva. Utilizamos, também, a diversidade dos documentos pedagógicos, que possibilitaram a compreensão dos saberes da experiência, a correlação entre a história de vida e ser professor(a) de Química. Assim, concluímos que o ato de escrever e registrar proporcionou o reconhecimento de nuances da formação de professores de Química, assim como permitiu entender a necessidade de uma formação que desenvolva as habilidades de escrita como um processo de construção permanente.

Palavras-chave: Ensino de Química; Formação de professores; Estágio Supervisionado; Prática de Registros; Documentos Pedagógicos.

Abstract: *In this article, we discuss the importance of writing and preparing pedagogical documents in Supervised Internships in Teaching Chemistry at a university in the interior of Paraíba. We used as a theoretical reference the writings of Schon (2000) and Souza (2013) for teacher training in a critical-reflexive perspective. We rely on Queiroz (2001), Silva (2013), Cabral and Flôr (2016), and Pimenta e Lima (2017) for the inferences about the Supervised Internship. The methodology starts from conceptions of a qualitative approach of descriptive type. We used the diversity of pedagogical documents, which made it possible to understand the knowledge of the experience, the correlation between life history and being a chemistry teacher. Thus, we conclude that the act of writing and registering provided the recognition of nuances in the formation of Chemistry teachers, as well as understanding the need for training that develops writing skills as a process of permanent construction.*

Keywords: *Chemistry Teaching; Teacher Training; Supervised Internship; Records Practice; Pedagogical Documents.*

Resumen: *Discutimos en este artículo la importancia de la redacción y elaboración de documentos pedagógicos en Pasantías Supervisadas en Docencia Química en una universidad del interior de Paraíba. Utilizamos como referencia teórica los escritos de Schon (2000) y Souza (2013) para la formación del profesorado en una perspectiva crítico-reflexiva. Nos apoyamos en Queiroz (2001), Silva (2013), Cabral y Flôr (2016) y Pimenta e Lima (2017), para las inferencias sobre la Pasantía Supervisada. La metodología parte de concepciones de abordaje cualitativo de tipo descriptivo. También utilizamos la diversidad de documentos pedagógicos, que permitieron comprender el conocimiento de la experiencia, la correlación entre historia de vida y ser profesor de química. Así, concluimos que el acto de escribir y registrar proporcionó el reconocimiento de matices en la formación de los docentes de Química, así como la comprensión de la necesidad de una formación que desarrolle las habilidades de escritura como un proceso de construcción permanente.*

Palabras clave: *Enseñanza de la Química; Formación de profesores; Pasantía supervisada; Práctica de registros; Documentos pedagógicos.*

INICIANDO UMA CONVERSA

A graduação no Ensino Superior é o momento oportuno para formação de diferentes profissionais. Apesar de todas as polêmicas e sucateamento, as universidades brasileiras têm lançado estratégias diversificadas para continuarem equânimes e democráticas, na tentativa de formar pessoas com competências e habilidades plausíveis para exercerem sua profissão. É importante este enunciado em forma de protesto no texto acadêmico, pois estamos vivenciando retrocessos nas Instituições de Ensino Superior (IES), pós golpe de 2016, momento em que a Educação está sendo vista como inimiga principal, sobretudo as universidades federais.

É notório que apesar de todos os retrocessos, incorporados a uma perspectiva política de formação neoliberal com traços neofascistas que, em contrapartida, temos resistido e tentado – ao menos nas disciplinas de cunho

pedagógico – formar professores críticos, reflexivos e contrários ao que está sendo imposto nas próprias IES brasileiras. Por isso, pensamos aqui, na formação crítica do docente em Química, com posicionamento questionador para pensar em mudanças da realidade e não apenas com percepções tecnicistas e reducionistas de ensino-aprendizagem, como abordado nos cursos de formação de professores de Ciências, entre os anos 60 e início dos anos 80 (VIANNA, 2004).

Neste contexto de formação docente na concepção da racionalidade técnica, o papel do professor de Ciências é reduzido à simples execução técnica de tarefas programadas e controladas por manuais didáticos, sendo preparado para memorizar as informações científicas que seriam transmitidas aos estudantes, por meio de procedimentos didáticos sugeridos por profissionais da Educação. Tal formação docente, originada sob o pressuposto da disciplinaridade científica, possibilitou a criação de currículos tradicionais, lineares e fragmentados, bem como a especialização de saberes, de materiais didáticos e da formação docente (VIANNA, 2004), sem a contemplação de adaptação dos processos educacionais às reais condições de aprendizagem dos educandos.

Contudo, de acordo com Schon (2000) e Souza (2013), a formação de professores numa perspectiva crítico-reflexiva possibilita a transformação das práticas pedagógicas, pela ressignificação de valores e sentidos ideológicos implícitos no processo de ensino-aprendizagem e na instituição escolar. No geral, esse movimento exige uma ação transformadora, dirigida ao combate da irracionalidade e da injustiça ainda presentes em instituições educativas.

Dito isto, entendemos que os cursos de formação docente devem buscar uma estreita relação entre o ensino e a pesquisa, isto é, entre a teoria e a prática, buscando sempre a transformação social, a superação das desigualdades e a consciência de seus limites e possibilidades de avanços. Poderemos, assim, diminuir a responsabilização dos professores pelos problemas educacionais, que estão diretamente relacionados à ideologia neocapitalista dominante na sociedade atual – que defende o princípio da competição mercadológica como reguladora da sociedade (SOUZA, 2013).

Ao pensarmos na formação docente é perceptível que alguns critérios têm levado as universidades, junto ao corpo docente/discente, a incorporar práticas que conduzam a uma clareza dos conhecimentos que estes profissionais precisam adquirir durante sua trajetória acadêmica. Assim, entra neste patamar de discussão, a importância da prática de registrar as atividades realizadas nos Estágios Supervisionados em Ensino de Química (ESEQ), por meio da escrita.

O estágio supervisionado tem adquirido um papel importante para a formação de professores, por ser uma possibilidade de retroalimentação dos projetos pedagógicos e um espaço para que se conheça a realidade e o cotidiano

escolar, em que os(as) professores(as) se relacionam e se formam, ao mesmo tempo em que aprendem e escrevem sobre si e sobre o outro, na perspectiva de criação de uma identidade docente.

No Parecer do Conselho Nacional de Educação CNE/CP 28/2001 (BRASIL, 2001), o estágio supervisionado é definido como a relação pedagógica entre o aluno(a) e alguém que já é um profissional reconhecido, em um ambiente institucional de trabalho, onde se permanece por um certo período de tempo para aprender a prática e depois exercer uma profissão ou ofício.

O Estágio Supervisionado em Ensino deve ser realizado levando-se em consideração fundamentos teóricos, bem como as práticas docentes realizadas por meio da vivência das atividades escolares, considerando-se a resolução CNE/CEB nº 4/2010 (BRASIL, 2010) e todos os seus desdobramentos, principalmente a resolução CNE/CP nº. 2/2015 (BRASIL, 2015).

Pimenta e Lima (2017) alertam que o Estágio Curricular Supervisionado (ECS), nos cursos de licenciaturas, não deve ser encarado enquanto mero componente curricular, mas sim como um importante recurso para a formação inicial docente. O ECS é constituído por reflexões acerca dos processos de ensino e aprendizagem.

Envolve a coleta de informações, com objetivo de conhecimento da realidade acerca do cotidiano da escola, da sala de aula e dos alunos, objetivando a elaboração de um diagnóstico da situação do campo de estágio.

Para as autoras, essa conduta investigativa busca a construção de saberes científico-pedagógicos, por meio do desenvolvimento da pesquisa, um elemento importante para a formação do licenciando, uma vez que estimula a reflexão e a intervenção no cotidiano escolar, na vida dos professores e na vida dos alunos. Assim, o estágio exerce dupla função, a reflexão e a pesquisa sobre a prática pedagógica.

Silva (2013) também discute a questão do ECS, afirmando dissenso dos formadores quanto às estratégias adotadas no componente curricular e a melhor forma dos alunos apresentarem as observações e reflexões sobre as atividades praticadas na escola. Sendo assim, geralmente, optam por uma única e já consolidada possibilidade de documentação pedagógica, o Relatório de Estágio, que é elaborado a partir das experiências vividas, em um contexto sócio-histórico, constituído como significativo para a aprendizagem do aluno-estagiário.

Infelizmente, o que temos observado em nossas aulas, é que o Relatório de Estágio tem sido reduzido a um documento que os licenciandos elaboram, em cumprimento ao que lhes é exigido no processo avaliativo dos cursos ou pelo

regulamento dos ECS. Essa compreensão empobrece a sua função primeira, que seria apresentar reflexões críticas da práxis docente e/ou a ressignificação da identidade do profissional em formação.

A materialização do relatório de estágio, no formato de documento pedagógico seria a função secundária, ou seja, funcionar como suporte para o registro do processo reflexivo e investigativo. A ênfase, portanto, deveria estar no processo e não no produto, como tem sido recorrente.

Isto posto, consolida-se o ideário do relatório técnico-científico vir de uma postura positivista e da necessidade de plotar e registrar dados em gráficos. Fato recorrente nas disciplinas de cunho experimental dos cursos de Licenciatura em Química, que têm utilizado essa forma de registro, ocasionando que os estudantes, quando em período de Estágio Supervisionado em Ensino de Química (ESEQ), queiram utilizá-lo da mesma forma.

Sendo assim, foi e é importante usarmos de outros gêneros textuais para que possamos escrever as nossas ações, emoções e até mesmo frustrações experienciadas nos ESEQ. Porém, a diversificação dos meios e práticas de registros geralmente ocorre no final dos cursos, dificultando o processo reflexivo, pois escrever é um processo criativo, principalmente, quando estamos dialogando com aportes teórico-metodológicos da ação docente.

Destaca-se que nos cursos de formação de professores(as) de Química são recorrentes as dificuldades de comunicação, por meio de registros escritos pelos licenciandos (QUEIROZ, 2001). De um lado há uma valorização de conhecimentos cognitivos quantitativos no/do curso, acarretando uma limitação nas habilidades qualitativas, sobretudo no ato de escrever, que corrobora e reflete – negativamente – nas disciplinas pedagógicas. Cabral e Flôr (2016) têm criticado essa situação, pois há uma concepção de que o trabalho com a escrita no curso de formação docente em Química está relacionado somente a disciplinas de Língua Portuguesa.

Assim, diferentes práticas de registros da documentação pedagógica se iniciam no universo acadêmico das licenciaturas, a partir do uso de diversificadas formas de registrar a prática e refletir sobre os processos vividos no ambiente escolar e universitário, com a finalidade de que se possa pautar um planejamento flexível e uma pedagogia da escuta.

Neste artigo, a documentação pedagógica discutida será retratada como aspecto essencial da ação investigativa do docente, como instrumento de formação profissional e de registros das práticas na formação inicial, realizadas durante os ESEQ. Dentre elas, destacamos o Memorial Formativo, o Diário de Campo e a Carta como estratégias de registro da prática e/ou da prática de registros.

Nesse sentido, buscamos defender, nesta discussão, a pluralidade da documentação pedagógica, para que possamos registrar de forma escrita a reflexão na/da/sobre a prática de ensino desenvolvida no decorrer dos ESEQ, ou até mesmo durante a trajetória acadêmica. Por esse motivo, a escrita deste texto tem como objetivo discutir diferentes produções de documentos pedagógicos, utilizados e orientados para registrar a prática nos ESEQ, além de refletir sobre a contribuição da prática de registros no/do/sobre o ESEQ, a fim de uma formação crítica-reflexiva pautada na ressignificação social.

DOS MODOS DE FAZER. O QUÊ? COMO?

Considerando os objetivos investigativos apresentados para este trabalho, classificamos a presente pesquisa como de abordagem qualitativa, uma vez que produzimos dados predominantemente descritivos. Como consequência, destacamos o significado que os participantes deram aos fatos e à sua própria vida, interpretando os dados de maneira indutiva (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

Consequentemente, assumimos os princípios da tipologia descritiva, a qual tem a finalidade de expor características, fatos e fenômenos de determinada realidade (GIL, 2002; TRIVIÑOS, 1987). Então, refletimos sobre como tem se dado a construção de diferentes registros e suas múltiplas características enquanto documentação pedagógica, a fim de evidenciar e incentivar outras práticas de registros nos ESEQ.

A documentação pedagógica analisada foi obtida de diferentes propostas de criação/elaboração de textos escritos pelos alunos na disciplina de ESEQ, durante o segundo semestre de 2017 até o final do primeiro semestre de 2019, em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) do estado da Paraíba.

Assumimos, para análise, os seguintes documentos pedagógicos: o Memorial Formativo, o Diário de Campo e a Carta, escrita pelos licenciandos e endereçada ao Diretor da unidade escolar, enquanto objetos de estudo, uma vez que estão presentes em vários gêneros e suportes textuais, apresentando histórias vividas ou fictícias. Esses documentos fazem parte do repertório cultural de todas as faixas etárias e localidades, compondo a história da humanidade, uma vez que nunca existiu, em nenhum lugar e em tempo algum, ausência de registros durante os ESEQ. Os documentos pedagógicos configuram-se como uma das tantas possibilidades de materialização narrativa das práticas pedagógicas no Ensino de Química.

É importante frisar que as orientações e *templates* para os registros foram previamente planejados com os(as) licenciandos(as), para que no final chegássemos ao consenso de qual documento pedagógico iríamos utilizar. Tivemos um total

de 48 documentos produzidos e disponibilizados para a pesquisa. Neste artigo, optamos por três documentos pedagógicos como amostra de cada turma da disciplina de ESEQ, para que dispuséssemos de um espectro representativo para a análise.

Assim, o *corpus* de análise se constituiu com 9 documentos pedagógicos, que foram lidos na íntegra e separados categoricamente por gêneros. Os escritos dos licenciandos(as) sobre o ESEQ são modelos explicativos e representativos para que outros cursos de licenciaturas possam utilizar os gêneros nas suas disciplinas. Além disso, tais escritos expressam as diferentes visões do ESEQ e das experiências exequíveis durante o processo formativo. Por isso, visando explorar tais argumentos, recorreremos à análise de conteúdo como estratégia metodológica de categorização e análise dos documentos pedagógicos, uma vez que funciona “[...] como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter [...] indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens.” (BARDIN 2011, p. 42),

A escolha da análise de conteúdo se justifica pela riqueza da técnica, por ser diversificada e utilizada em diversas pesquisas, sobretudo na Educação Química. Deve-se, também, por acreditarmos na possibilidade da sua utilização na análise de diversos gêneros textuais e expressões que surgem nos documentos pedagógicos. Conforme afirma Bardin (2011, p. 11), a análise de conteúdo “[...] oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade. Absolve e cauciona o investigador por esta atração pelo escondido, o latente, o não-aparente, o potencial de inédito (do não-dito), retido por qualquer mensagem.”

A fim de absorvermos o escondido, o latente, o não-aparente, seguimos algumas recomendações dadas pela autora ao nos debruçarmos na análise dos documentos pedagógicos, visando definir os eixos e as categorias de nossa análise.

O memorial formativo: frustrações, desventuras e aventuras de uma discente

Passeggi (2008a) denomina os memoriais autobiográficos como um conjunto de escritos para responder a uma demanda institucional. Sendo assim, enquanto gênero textual e instrumento avaliativo levam os sujeitos sociais a refletirem sobre suas trajetórias de vida e práticas desenvolvidas – visão da qual compartilhamos.

O memorial tem importante utilidade na vida acadêmica, tanto em termos de uso institucional, como em termos de retomada e avaliação da trajetória pessoal no âmbito acadêmico-profissional. [...] O memorial é mais relevante quando se trata de se ter uma percepção mais qualitativa do significado dessa vida, não só por terceiros, responsáveis por alguma avaliação escolar, mas sobretudo pelo próprio autor. (SEVERINO, 2007, p. 244).

O memorial pode ser visto como um instrumento rico de fatos e acontecimentos, constituído como material autobiográfico, histórico e reflexivo. Pode ser classificado, segundo Passeggi (2008b), em memoriais acadêmicos (aqueles que são escritos por professores e/ou outros profissionais, objetivando uma aprovação em concurso público ou uma ascensão na carreira) e memoriais de formação (aqueles elaborados por pessoas que se encontram em formação profissional, visando a uma certificação).

Adotando, então, a categorização das tipologias de memoriais, realizada por Passeggi (2008b), trabalhamos em nossa pesquisa com memoriais de formação como fonte de obtenção de dados. Na Figura 1, tem-se o sumário do Memorial Formativo que fora apresentado aos estudantes, como ponto de partida, durante os ESEQ, partindo dos pressupostos existentes nas relações entre os saberes da experiência, os saberes curriculares e os saberes pedagógicos, ancorados na literatura de Tardif (2014).

Figura 1 - Sumário do Memorial Formativo utilizado nas turmas de ESEQ

SUMÁRIO	
1 INTRODUÇÃO	6
2 DA MINHA HISTÓRIA AO ESTÁGIO	8
2.1 INFÂNCIA ENTRE ESCOLA E FAMÍLIA	8
3 INGRESSO E ESCOLHA DO CURSO	13
4 O FAZER E AS DIFICULDADES ENCONTRADAS DO/NO CURSO DE QUÍMICA - LICENCIATURA	16
5 INTERFACE ENTRE O PROGRAMA RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA E O ESTÁGIO SUPERVISIONADO NO ENSINO DE QUÍMICA	18
6 OS ESTÁGIOS SUPERVISIONADOS EM ENSINO DE QUÍMICA E MINHAS PRÁTICAS PEDAGÓGICAS	22
6.1 A CARACTERIZAÇÃO DA ESCOLA	24
6.2 A OBSERVAÇÃO	27
6.3 A SEQUÊNCIA DIDÁTICA NO ENSINO DE QUÍMICA	30
6.4 DESENVOLVIMENTO DA SEQUÊNCIA DIDÁTICA – ANÁLISE CRÍTICA	38
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	41
ANEXOS	43
APÊNDICES	44

Fonte: Os autores (2020)

Durante a escrita dos memoriais observamos que vários estudantes relataram a necessidade dos cursos de licenciatura enfatizarem a importância de se fazerem presentes as histórias de vida de cada sujeito envolvido na realização dos ESEQ. Abaixo, apresento um excerto de um dos Memoriais (2018), sobre o ato de escrever um/o Memorial no contexto do ESEQ.

Entendendo o Estágio Supervisionado II como um momento voltado à reflexão, o presente memorial apresenta todos os pensamentos, frustrações, desventuras e aventuras de uma discente do curso de Química que acabara de se inserir como professora de uma escola estadual da cidade do Estado da Paraíba. Busca-se ao longo das páginas que se seguem apresentar ao leitor como a identidade docente vai sendo progressivamente (re)construída, (re)avaliada e (re)pensada.

Avaliando as atividades desenvolvidas no Estágio Supervisionado II, bem como refletindo sobre o meu desenvolvimento enquanto docente iniciante, posso afirmar que esta fase da minha formação foi bastante enriquecedora, rodeada de descobertas e reflexões. Sem dúvidas saio desta disciplina com pensamentos e olhares mais atentos à realidade escolar. Me vejo implicada na vida dos meus alunos.

Durante a disciplina reafirmei meu lugar como docente e mulher, pude me ver intrincada em uma luta de muitas. Fui e sou resistência e posso garantir que meus esforços e minha voz serão erguidos em busca da igualdade de gênero. Não basta rechaçar o machismo, é necessário lutar contra ele diariamente.

Finalizo minhas palavras enfatizando a alegria que sinto em chegar ao final desta disciplina tendo cumprido adequadamente tudo que fora proposto. Acredito que todas as atividades desenvolvidas afetaram diretamente o meu reconhecimento enquanto professora de química, bem como me possibilitaram ver a dimensão política, social e cultural do meu trabalho.

O sumário e o excerto dão noção sobre a necessidade de correlacionar a formação inicial dos professores de Química com as histórias de vida de cada licenciando(a). O Memorial Formativo, como podemos ver, entrelaça, de forma escrita o vivido e o percebido na sua trajetória escolar e no ESEQ. Essa aproximação entre o vivido e o percebido é necessária para que entendamos como os estudantes se constituem enquanto professores(as) de Química. Ainda assim, é importante perceber que cada palavra dita pelos(as) estudantes expressa o desejo pela mudança, pela resistência e pela equidade de possibilidades entre as pessoas.

Por esse motivo, o Memorial Formativo, ao revelar diferentes formas de falar de si mesmo, utiliza recursos diversos do conteúdo das narrativas de formação e se vincula ao cotidiano na busca de um saber fazer constante (SOUZA, 2006). Assim, o saber fazer se inscreve como uma sabedoria experiencial do percurso de cada sujeito e é marcado por aprendizagens construídas ao longo da vida.

Com efeito, as relações entre a memória, as experiências do vivido e do percebido, do acompanhamento e do cuidado, marcam singularidades no trabalho de formação docente, mediante as escritas como dispositivos autoformadores. Isto é, como enfatiza Souza (2006), essas reflexões concebidas durante a escrita do Memorial Formativo nos levam a pensar sobre os diferentes modos de como vivemos a infância e, de modo transferencial, como nós, professores, poderemos desenvolver formas de acompanhamento, cuidado e atenção durante a formação dos nossos alunos.

Diário de campo: as percepções dos professores de química

As memórias, quando escritas, passam a ter sentido e podemos enxergar e sistematizar o pensamento. Daí a defesa da escrita através de diversos gêneros textuais nos cursos de Licenciatura em Química.

Quanto ao Diário de Campo, Zabalza (2004) esclarece que o ato de escrever sobre as práticas que ocorrem, no contexto escolarizado ou não, dão mais clareza sobre os fatos vividos e historicizados, possibilitando nosso retorno

às narrativas para analisá-las ou até mesmo revisá-las, por isso sua ampla utilização em cursos de licenciatura serem múltiplas.

O Diário de Campo, quando trabalhado nos ESEQ, oferece diferentes pontos sincrônicos e diacrônicos (ZABALZA, 2004), no sentido de compreendermos e vivenciarmos, a partir da escrita, o que ocorreu no cotidiano escolar, quais foram as reflexões dos(as) licenciandos(as) e quais proposições registraram, na tentativa da mudança da realidade, tão defendido no curso em questão. Além disso, é possível observar também, a evolução em que os registros das práticas acontecem. Dizemos isso no sentido em que os licenciandos começam sua escrita de forma mais introdutória e, por fim, aperfeiçoam os próprios registros, baseados nas experiências vivenciadas. A exemplo, apresentamos na Figura 2 o diário de campo de um dos estudantes.

Figura 2 - Narrativas de diário de campo 1

Hora	Descrição	Interpretação (questões problematizadoras, inferências e conjecturas)	Fundamentação do estagiário (argumentos baseado com a literatura)
08:20 a 09:00	Em uma segunda-feira, no dia 26 de março de 2018, às 08h20min, ao chegar na sala de aula acompanhado pelo professor, e minha colega de estágio, estava sendo realizado a entrega dos kits escolares. Logo após saudou seus alunos com um bom dia, em seguida, tenta nos apresentar para os alunos, que não fazem silêncio, isso devido a entrega dos kits escolares, mas depois de perder alguns minutos solicitando que os alunos fizessem silêncio. Ao conseguir, ocorreu a nossa apresentação como também as nossas funções a ser desenvolvidas. O professor começa fazer a chamada utilizando o seu celular, mas no decorrer os alunos começam a fazer barulho através de conversa paralelas, mas em meio a tudo isso o professor tenta silenciar a turma e continua a realização da chamada, alguns alunos perguntam ao professor se podem ir ao banheiro, respondendo que não. Pede mais uma vez que façam silêncio sem muito sucesso, começa aula pedindo que abram os seu cadernos na atividade da aula passada para a continuação das suas resoluções dos exercícios. No quadro o professor escreve uma questão, que dizia ser exemplos de misturas homogêneas é uma solução que apresenta uma única fase e a heterogênea, apresenta duas ou mais fase. Enquanto isso a diretora entra na sala para repassar algumas informações sobre os kits, para que os alunos só tragam o que realmente for utilizar no dia da aula, e que tenham consciência em relação aos livros e cadernos, e que aulas nesta semana serão realizadas até na quarta-feira, devido ao feriado sexta-feira santa. E consequentemente na segunda-feira também não teria aula por consequência do aniversário da cidade, os alunos ficam felizes porque com isso não terá a prova de Química. Logo em seguida é remarcada para o dia 06 de abril, e a	Contudo que foi possível observar no decorrer das duas aulas, um dos principais problemas na sala de aula, é por que o professor não consegue controlar sua turma, devido ser uma grande quantidade de alunos, para uma sala tão pequena, e sendo assim os alunos ficam, mas próximos, e é assim que surgir as conversas paralelas, sem que ocorra o total silêncio durante a aula.	O silêncio, e as conversas são dois elementos muito importantes dentro da sala de aula que podem trazer benefícios ou não, pois depende do contexto, e da situação, que está acontecendo. Mas alguns professores consideram que o silêncio absoluto, em sala de aula assegura uma melhor aprendizagem, do mesmo modo. As conversas soltas e desvinculadas podem retroceder a aprendizagem. De acordo com Freire (2006,) Se conseguiu a garantia de um espaço, para o silêncio, e conversa em sala de aula, conversa entendida como elemento importante na construção de conhecimento e forma de expressão e o silêncio como concentração e respeito ao colega que está aprendendo. Segundo Geminio Sacristan (2002,) também defende a concepção de sujeito comunicativo, e de interação e de movimento, para ele, isso faz parte da aprendizagem. Também existe o silêncio estabelecido como uma regra, na sala de aula. O silêncio imposto pelos professores como necessário, julgam que a aula deve transcorrer de forma silenciosa, pois a liberdade de interação dentro da sala de aula, assim podendo desfavorecer a ordem, e o bom andamento das aprendizagens. Portanto Trata-se de um silêncio imperativo. (BARBOSA e BORBA, 2011).

Fonte: Os autores (2020)

O diário de campo é um dos meios de registro das observações durante o ESEQ. É possível perceber que a estrutura e o que se solicita no diário de campo servem para organizar o pensamento dos licenciandos. Nele, os estudantes descrevem suas concepções, entendimentos e percepções do que conseguem observar no contexto em que se realiza o ESEQ. A partir dessas observações escritas tem-se as problematizações do que fora observado e sua posterior contextualização a partir da literatura específica de cada área do ensino.

A utilização dessa ferramenta como forma de registro alternativa é necessária para que os estudantes tenham consciência de que suas observações durante a prática do ESEQ não estão distantes da teoria, contrariando um costume ainda persistente nos ESEQs, de uma visão de distanciamento entre a teoria e a prática. Há muito temos discutido e defendido que a teoria ilumina a prática e a ressignifica. Essas deturpações da importância dos ESEQ se enveredam pelas (re) significações da própria prática pedagógica até as revisões constantes da função social da docência em sua interface entre a teoria e a prática.

Partindo dessa perspectiva, podemos afirmar que os saberes da experiência são desenvolvidos no trabalho cotidiano e no conhecimento de seu meio, de tal forma que sustentem a sua origem na própria prática e no confronto com as condições de realização de sua profissão.

O Diário de Campo apresentado na Figura 2, traz narrativas escritas realizadas pelo(a) estudante. Essas narrativas contribuem para a constituição e revelação dos saberes da experiência docente, tornando perceptíveis evidências do exercício do poder do professor supervisor¹ do ESEQ na relação professor-aluno. Também o discurso do silêncio durante as aulas, sem respeitar, por vezes, o espaço dos estudantes ao receberem seus kits escolares, pode ser apreciado nas narrativas registradas pelo licenciando no Diário de Campo.

De acordo com Tardif (2014), os saberes da experiência se configuram para o(a) estagiário(a) a partir de três objetivos: as relações e interações que os professores estabelecem e desenvolvem no campo de sua prática; as diversas obrigações e normas às quais seu trabalho deve submeter-se e, por fim, a instituição enquanto meio organizado e composto de funções diversificadas. Esses são objetivos que constituem a prática docente e que só se revelam através dela, ou seja, vão além das condições de trabalho da profissão, conforme podemos constatar no Diário de Campo analisado.

Na narrativa escrita no próximo Diário de Campo (Figura 3), podemos observar o que defendemos quanto à evolução da (re)escrita dos Diários de Campo. Notamos que a discussão central das atividades realizadas em sala de aula pelo

1 Nos referimos ao professor(a) da escola que recebem os(as) estagiários(as) como “professor supervisor”.

Professor Supervisor do ESEQ, ainda perpetuada durante no curso de licenciatura em Química, diz respeito às listas de exercícios, como possibilidade de “treinar” as habilidades e competências dos alunos nas questões apresentadas, durante o processo de ensino-aprendizagem. A observação realizada pelo licenciando nos mostra o reducionismo conferido pelo Professor Supervisor do ESEQ quanto à utilização de um recurso didático no processo de ensino educacional, assim como, também a desconsideração aos conhecimentos prévios dos alunos, o que nos leva a considerar a racionalidade técnica, ainda predominante nas escolas de Educação Básica brasileiras.

Figura 3 - Narrativas do diário de campo

DATA	HORA	DESCRIÇÃO (Aspectos que merecem destaque)	PROBLEMATIZAÇÃO (Questões/hipóteses/inferências sobre os destaques)	PROPOSIÇÃO (Encaminhamentos/propostas para cada situação destacada)
25/04	13:00 às 14:20	Era dia de receber as provas e dar início a outro conteúdo. Todos esperavam ansiosos quando o professor entrou na sala e deu boa tarde se direcionando ao birô. Como de costume, o professor pegou o celular e iniciou a chamada. Os alunos pareciam está um pouco “agitados” e foi preciso o professor pedir silêncio várias vezes até que parassem de fazer barulho. Após terminar a chamada o professor chama um por um para receber a prova e mostrar o caderno para receber o famoso visto. O visto no caderno valia um ponto, portanto, quem tirasse sete na prova e tivesse um visto, ficaria com oito pontos na nota. Dado os resultados o professor parabeniza a turma por terem alcançado um resultado razoável e, fala para os que não conseguiram êxito na prova, que faltou um pouco de esforço. Em seguida, deu-se início ao novo conteúdo: concentração em quantidade de matéria. Durante a explicação do conteúdo alguns alunos interrompiam para dizer que não estavam entendendo. O professor retomava e explicava até sanar as dúvidas. Após terminar as explicações, o professor fala: “vou entregar um exercício sobre o conteúdo para vocês exercitarem um pouco. Se vocês estiverem craques a prova será de hoje a oito dias, caso não estejam, será de hoje a quinze”. Uma aluna falou: “não, professor. Semana que vem não, pelo amor de Deus”. Eu, brincando, falei: “o	Minha questão de destaque é a presença frequente de listas de exercícios nas aulas, que na visão do professor servem para “exercitar” o conhecimento dos alunos.	Minha proposta seria fazer uma aula diferente da habitual, onde o professor, juntamente com os alunos, desenvolvesse algum experimento que envolvesse as ideias de concentração, massa e volume. Tendo em vista que os exercícios da lista são repetitivos e utilizam do mesmo método para responder cada questão. Resumindo, desperdiça-se muito tempo apenas focando em uma lista de exercícios, quando se poderia trabalhar o conteúdo de outras formas.

Fonte: Os autores (2020)

Conforme salientamos, as escritas das observações, acompanhada das problematizações remetem ao eixo central da formação docente, que preocupa-se com a transformação da realidade educacional. No registro de suas observações, o licenciando frisou a familiaridade desta prática de listagem de exercícios nas escolas-campo do ESEQ e a prática ainda presente nos cursos de Licenciatura

em Química. O licenciando destacou que é premente a mudança dessa tradição tecnicista por outras estratégias mais inclusivas de consideração aos conhecimentos dos educandos.

Os Diários de Campo são importantes no processo de registro da prática docente, pois permite aos estudantes um *status* de observadores críticos das ações da escola. Essa prática reflexiva também contribui para que o licenciando possa se avaliar, enquanto futuro professor de Química.

Esta é uma prática que precisa ser valorizada nos ESEQ, pois a partir dela é possível uma conscientização dos padrões encontrados nas diferentes escolas em que atuaram os estagiários desta pesquisa. Assim, as informações contidas nos Diários de Campo (Figura 2 e 3) nos dão noção da dimensão da prática docente. Conforme afirma Zabalza (2004), os Diários de Campo servem para os licenciandos se conscientizarem da importância da experiência vivida na escola-campo como recurso autoformativo dos profissionais da educação.

Os diários contribuem de maneira notável para o estabelecimento de um “[...] círculo de melhoria capaz de nos introduzir em uma dinâmica de revisão e enriquecimento de nossa atividade como professores” (ZABALZA, 2004, p. 11). Portanto, nesta turma de ESEQ, as observações dos licenciandos foram realizadas de acordo com os acontecimentos presentes nas aulas observadas. Essas observações foram fundamentais na elaboração desse documento pedagógico.

Através desse documento foi possível entender alguns significados de se escrever o Diário de Campo em interlocução com o observado e as concepções dos saberes da experiência. Assim, julgamos que os registros nos Diários de Campo apresentados pelos licenciandos contribuem para dar outros sentidos e significados às experiências vividas e percebidas no contexto escolar.

As cartas de jovens professores de química

Esta categoria faz uma paráfrase com os livros *Cartas a um jovem professor*, de Philippe Meirieu (2006) e *Cartas a um jovem cientista*, de Gleiser (2007). O primeiro livro leva o

[...] jovem professor a prover-se de um ‘kit de sobrevivência’ para fazer face aos problemas de disciplina, construindo para si mesmo algumas convicções sobre os perigos da mercantilização da escola e recolhendo, aqui e ali, as informações necessárias para a gestão de sua carreira. (CAMARA BASTOS, 2006, p. 646).

Quanto ao segundo livro:

[...] seu objetivo é narrar suas próprias experiências na juventude, [...] que tiveram relação com sua carreira científica. Nesse aspecto, o relato [...] favorece a identificação dos potenciais futuros cientistas – a quem as cartas são efetivamente direcionadas” (MOURA, 2014, p. 29).

Esses livros são necessários para conhecer as diferentes visões preestabelecidas na formação docente, pelo fato de que cada estudante traz consigo concepções de ser/fazer professor(a) de Química. Meirieu (2006) traz em seus escritos um olhar a partir da concepção mercantilista e da sobrevivência do docente na escola. Enquanto Moura (2014) apresenta as visões de Ciência(s) de jovens que querem ser professores, as quais poderão necessitar quando se depararem com a pesquisa e construção do conhecimento científico-escolar.

Trazemos esses autores pela necessidade de contemplar e respaldar que as cartas que seguirão em análise nesta seção são necessárias para a interpretação das ações dos(as) licenciandos(as) durante o ESEQ e, além disso, são potenciais elementos para (re)construção dos percursos formativos dos(as) professores(as) de Química, através de diferentes fontes de ideias e de teorias sem a necessidade de um rigor estético, bem como, pode ser um elemento exclusivo para enaltecer a qualidade de escrita e os saberes que foram escritos, endereçados a algo ou a alguém.

Assim, discutir e solicitar aos(as) estudantes de Licenciatura em Química, quando em período de ESEQ, Cartas abertas e endereçadas às escolas é um potencial gênero para análise, pois há possibilidade de revisitar situações cotidianas que merecem um olhar à subjetividade da prática docente. Consideramos aqui a observação também como práxis docente do estágio supervisionado, mas registrada em Cartas. A Figura 4, apresenta uma Carta escrita por um aluno do curso de Licenciatura em Química e que aborda diferentes visões da relação professor-aluno, contrapondo-se ao que fora vivenciado na escola.

Figura 4 - Carta sobre a relação professor-aluno, escrita por CDMC²

A., 19 de Outubro de 2018.

À Direção da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio C. B.

A fim de analisar a relação professor-aluno, observei três aulas de um dos professores, através destas observações pude chegar a algumas considerações. A primeira delas é sobre a importância da boa relação entre professores e alunos, pude perceber que os alunos não só respeitam mais possuem sentimento de amizade pelo professor, sempre o tratando bem, dessa forma, tudo flui mais levemente. A segunda constatação que pude perceber é que a harmonia ou falta dela em sala pode influenciar e muito o processo ensino-aprendizagem beneficiando ou atrapalhando. Muitos professores não possuem a compreensão necessária, talvez por alguma falha em sua formação, sobre a importância dessa relação, resumindo o papel do professor ao simples papel de transmitir conhecimentos. Como estudante de licenciatura, enxergo essa relação como a mais importante dentro da escola, entendo que ser professor não se resume a dar aulas, dentro de uma escola esse profissional por vezes assume o papel de outros profissionais, costumo dizer que em sala de aula o professor é advogado, para resolver e mediar possíveis impasses, médico, para identificar quando um aluno não está bem, juiz, para tomar decisões justas, psicólogo, para ter a sensibilidade de perceber quando um aluno precisa de ajuda, percebendo as mudanças em seu comportamento e ajudá-lo, nem que seja apenas com um conselho ou abraço amigo. Antes de tudo devemos lembrar que nossos alunos são seres humanos que necessitam de atenção, cuidado, amor, compreensão e educação de qualidade.

Sem outros assuntos a serem tratados nesse momento e desculpando-me pela possível exposição de críticas mais rígidas, porém com intuítos construtivos, agradeço antecipadamente a atenção.

Respeitosamente,
C. D. M. C.

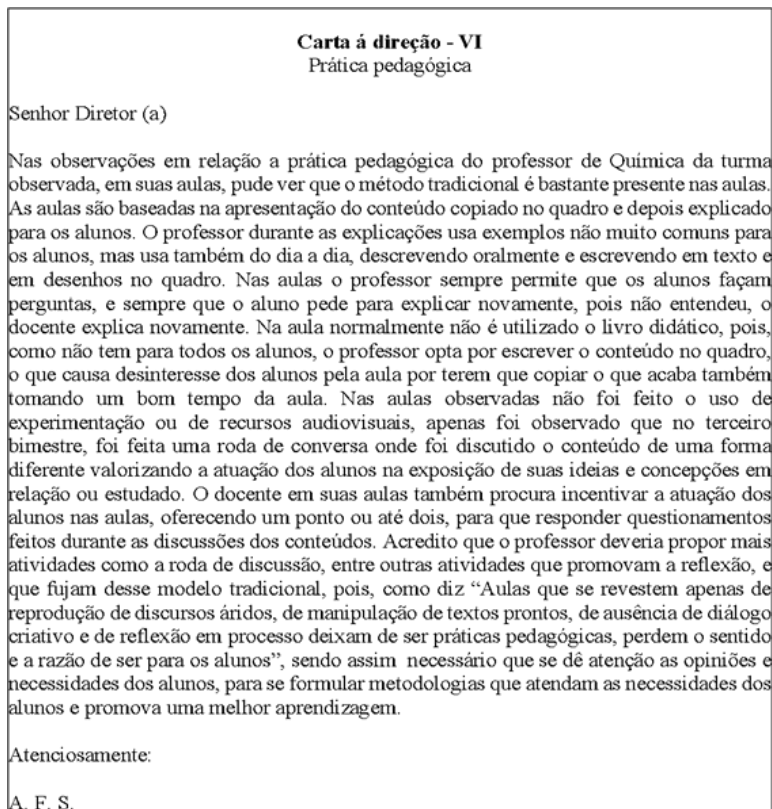
Fonte: Os autores (2020)

As cartas têm a competência de expressar os sentimentos dos(as) estudantes do ESEQ quando estão vivenciando a realidade e o cotidiano escolar. Na Figura 4 temos narrativas sobre a relação professor-aluno e, caso fosse outro gênero, não teríamos apontamentos tão expressivos do(a) estagiário(a). É importante frisar o olhar atento que os(as) licenciandos(as) têm para os(as) alunos(as) do Ensino Médio. Tal ação é necessária para que tenhamos docentes que pensem-nos(nas) como seres humanos e que não estão na escola apenas para receber informações traduzidas (ou não) pelos(as) professores(as) de Química.

A Figura 5 apresenta outra Carta que expressa os olhares do(a) estagiário(a) e suas impressões da prática pedagógica do(a) Professor(a) Supervisor(a) do ESEQ. Esta Carta também foi endereçada à direção da escola-campo.

2 Considerando que a carta tem a função de remeter a alguém assinada por uma outra pessoa, achamos conveniente deixarmos as iniciais da(o) estudante que elaborou.

Figura 5 - Carta sobre a impressão da prática pedagógica do Professor Supervisor, escrita por AFS



Fonte: Os autores (2020)

Como observado na Figura 5, o(a) estudante remete sua Carta à direção da escola, como forma de apresentar suas impressões sobre as ações pedagógicas do(a) professor(a) nas aulas de Química. O(A) licenciando(a) faz uma observação importante ao estabelecer a prática utilizada pelo docente como uma abordagem tradicional de ensino. Entretanto, a Carta escrita pelo estagiário ressalta a preocupação do professor em esclarecer as dúvidas dos alunos, procurando estabelecer relações entre o objeto da aprendizagem e os conhecimentos de senso comum.

O licenciando também se preocupou em registrar as dificuldades enfrentadas pelo professor ao registrar que o livro didático, adotado pela escola, não existe em número suficiente para todos os alunos, acarretando mais uma demanda ao docente que precisa transcrever todo o conteúdo da aula para o quadro, gerando mais um obstáculo ao desenvolvimento da aula em tempo hábil.

Também ressaltou em suas observações a ausência de utilização de recursos audiovisuais, procedimentos experimentais e poucos momentos de diálogos realizados através de rodas de conversa, fato que deveria ser mais explorado durante as aulas.

As relações dialógicas existentes nas aulas de Química certamente têm muita importância, sobretudo no que diz respeito à aprendizagem de conceitos e teorias. Entretanto, como trazem os registros da Carta de A.F.S., é possível utilizar diferentes estratégias didáticas para que os(as) estudantes se apropriem das informações necessárias para a aprendizagem, rompendo com o tradicionalismo e vislumbrando o desenvolvimento de habilidades e competências em discentes inseridos na sociedade do século XXI. Esses indivíduos procuram significações para as informações que recebem ao longo da vida. Por isso, A.F.S. propõe em sua carta que o(a) docente mude a forma como realiza sua práxis.

Quanto ao gênero utilizado, podemos salientar que na Carta há a apresentação de fatos e enunciados importantes para que a escola possa promover discussões a partir dos contextos observados pelos(as) estagiários(as), possibilitando assim, melhorias no que diz respeito aos processos de ensino e de aprendizagem.

Concluimos, então, que as Cartas são gêneros textuais discursivos que também podem ser utilizados como estratégias de registros no ESEQ, pois nos trazem informações numa linguagem simples e de fácil compreensão, sem o rigor preestabelecido no gênero Relatório. Deste modo, afirmamos que as cartas foram importantes instrumentos no processo de registro do/no ESEQ, pois permitiram romper a barreira imaginária que há em “colocar as ideias no papel”. Esta forma de registro da prática enaltece o pensamento espontâneo, a subjetividade e as concepções da profissão docente, através dos olhares atentos dos(as) estudantes.

Ao falarmos e argumentarmos sobre as formas de registro referentes ao Memorial Formativo, ao Diário de Campo e às Cartas, não queremos dizer que em outros gêneros não possa ocorrer o mesmo, mas aqui revelamos diferentes aspectos do uso desses instrumentos no ESEQ como estratégias de registro das práticas. Essas práticas de registro são significantes para relatar o vivido e o percebido no cotidiano escolar pelo futuro professor(a) de Química. Eles demandam atenção e reflexão no uso das palavras, pois há um endereçamento de algo a alguém, há um compromisso de informar os acontecimentos observados durante o ESEQ.

Esses dispositivos de cunho pedagógico estão relacionados à singularidade do indivíduo que o escreve, com sua história de vida e com suas memórias. pois, em concordância com o que diz Comte-Sponville (1997, p. 43), “[...] nossas cartas se parecem conosco, desde que o queiramos um pouco, e mesmo, às vezes, quando não o queremos”.

CONSIDERAÇÕES SEM SER FINAIS

[...] não há nada de condenável em procurar sobreviver da melhor maneira possível [...]” (MEIRIEU, 1949, p. 12).

A afirmação de Meirieu, com a qual introduzimos estas considerações sem ser finais, é plausível quando temos apresentado documentos pedagógicos que foram e ainda serão utilizados como gêneros textuais e discursivos nos Estágios Supervisionados no Ensino de Química. Escrever não é fácil, sobretudo quando há uma exigência nas universidades de um rigor científico que, muitas vezes, os estudantes têm dificuldades em se adaptar, ficando muitas vezes a cargo de algumas disciplinas do curso, sobretudo na Licenciatura em Química, dos estágios supervisionados – como no curso em questão.

O objetivo de discutir sobre o Memorial Formativo, o Diário de Campo e as Cartas como documentos pedagógicos para a escrita no ESEQ teve por fim apresentar algumas percepções dos(as) licenciados(as) sobre o registro das práticas, vivenciadas durante o estágio. Os documentos pedagógicos são as representações das memórias e das reflexões de cada estudante durante a realização do ESEQ. Assim, qualquer registro aqui apresentado não são denúncias, mas sim, aproximações da realidade escolar e proposições de ações e estratégias diferentes das já realizadas.

Não queremos marginalizar o relatório técnico-científico, mas apresentar propostas que possibilitem outras formas de registros da prática docente, seja em estágios no Ensino de Química ou em outras áreas de conhecimento, contanto que ajudem aos alunos a escreverem e a refletirem sobre sua formação profissional. Também é premente no processo reflexivo, trazido por essas novas formas de registro, o sentimento de partícipes da própria formação, ao mesmo tempo em que ajudam a formar o outro, numa espécie de círculo formativo entre os(as) estudantes.

Defendemos os documentos pedagógicos Memorial Formativo, Diário de Campo e Carta, – além de outros gêneros que ficarão para futuras pesquisas – como modelos formativos a serem incorporados aos cursos de formação docente, seja inicial ou continuada. Percebemos, a partir dos dados, que o Memorial Formativo foi essencial para os(as) estudantes, pois, ao escreverem sobre suas

trajetórias pessoais, se depararam com diferentes modos de construir um olhar sobre o mundo e, até mesmo, sobre a docência. Tratou-se de um exercício de reflexão identitária, que entrelaça família, amigos, instituições onde estudaram, professores que marcaram suas vidas e até algumas experiências universitárias.

Quanto ao Diário de Campo, as escritas revelaram uma aproximação dos sujeitos à ação pedagógica ocorrida nas escolas, sobretudo, nas aulas de Química. Percebemos, que as observações de cada um podem contribuir para a prática docente quando forem atuar como professores(as) de Química. Assim, os registros da prática nos Diários de Campo possibilitaram, conforme as ideias de Zabalza (2004), acessar o mundo pessoal e escolar, vislumbrar o desenvolvimento profissional, enquanto futuros(as) professores(as) de Química e, também, explicitar e avaliar os dilemas que foram encontrados durante o ESEQ. Tais registros poderão colaborar com as ações destes docentes em um futuro próximo em suas profissões.

Já nas Cartas, identificamos que os saberes da experiência estavam relacionados à prática dos professores em formação e que elas se constituíram como elemento fundamental para a afirmação de reflexões das vivências e experiências do ESEQ, sobretudo com propostas diversificadas e com linguagem acessível. Diante desse cenário, esperamos que o curso de Licenciatura em Química ofereça condições para que o professor em exercício relacione seus saberes com a teoria, visando ressignificar a prática, não somente nos ESEQ, mas também nas diversas outras disciplinas formativas do(a) professor(a) de Química. Assim, poderão perceber tais facetas como indissociáveis.

Dessa forma, os gêneros textuais aqui apresentados, analisados e discutidos, não visam substituir outras formas de escrita, apenas são formas de registro da prática que podem favorecer o processo de reflexão da práxis docente, num sentido de aprimorar a autoformação, marcada pela particularidade das próprias escritas e dos diferentes documentos pedagógicos. Assim, fica a critério dos docentes de ESEQ ou de outras áreas de conhecimento sua utilização ou não, pois escrever é, então, um ato político e de liberdade. É a possibilidade de refletir sobre si, sobre a formação, sobre ser professor e sobre as especificidades do Ensino de Química.

É substancial escrever sobre as experiências vividas nas práticas profissionais, pois as narrativas nos auxiliam na interrogação dos saberes e dos fazeres, tornando-nos docentes críticos e reflexivos. Assim, compreendemos a importância de dar voz, sentidos e significados ao que cada registro quer nos (in) formar, a fim de identificarmos a verdadeira mudança da realidade acontecida e oportunizada pelo ESEQ.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70 Brasil, 2011.

BRASIL. Parecer CNE/CES n. 1303/2001, de 06 de novembro de 2011. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Química. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 Dez. 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES1303.pdf>. Acessado em: 04 abr. 2019.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n. 4/2010, de 13 de julho de 2010. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acessado em: 04 abr. 2020.

BRASIL. Resolução CNE/CP n. 2/2015, de 1 de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 jul. 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acessado em: 15 abr. 2019.

CABRAL, Wallace Alves; FLÔR, Cristhiane Carneiro Cunha. **(Re)pensando as práticas de escrita na disciplina de Estágio Supervisionado em Química: com a palavra, os estagiários**. Ensaio. Belo Horizonte, n. 3, v. 18, p.51-64, 2016.

CAMARA BASTOS, Maria Helena. Resenha de “Carta a um jovem professor”. **Educação**, vol. XXIX, núm. 3, setembro-dezembro, 2006, pp. 654-648.

COMTE-SPONVILLE, André. A correspondência. In: **Bom dia angústia**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

GIL, Antônio Carlos, 1946. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GLEISER, Marcelo. **Cartas a um jovem cientista**. 3.ed., Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2007.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MEIRIEU, Philippe. **Carta a um jovem professor**. Porto Alegre: Artmed, 2006. 96 p.

MOURA, Berno Arsioli. Concepções inadequadas de ciência e fazer científico: análise de um exemplo na literatura. **Prometeica**, ano IV, n. 19, 2014.

PASSEGGI, Maria da Conceição. Memoriais: injunção institucional e sedução autobiográfica. In: PASSEGGI, Maria da Conceição; SOUZA, Elizeu Clementino de. (Org.) **(Auto)biografia: formação, territórios e saberes**. Natal: EDUFRN, 2008a, p. 103-131.

PASSEGGI, Maria da Conceição. Memoriais auto-biográficos: a arte de tecer uma figura pública de si. In: PASSEGGI, M. Conceição; BARBOSA, Tatyana Mabel Nobre (Org.). **Memórias, memoriais: pesquisa e formação docente**. Natal: EDUFRN; São Paulo: PAULUS, 2008b. (Coleção Pesquisa (Auto)Biográfica e Educação).

PIMENTA, Selma Garrido; LIMA, Maria Socorro. **Estágio e docência**. Colabs.: Erika Barroso Dayanny e Elisângela André da Silva. 8. ed., atual. e ampl., São Paulo: Cortez, 2017.

QUEIROZ, Salete Linhares. A linguagem escrita nos cursos de graduação em Química. **Química Nova**. São Paulo. v.24, n.1, p.143-146. 2001.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Fábio Adriano Santos da; FIREMAN, Elton Casado. Desenvolvimento das aulas experimentais de química pelo tutor: um estudo no Pólo Maceió do curso EaD da UFRN. **Scientia Plena**, v. 9, n. 12, 2013b. Disponível em: < <https://www.scientiaplenu.org.br/sp/article/view/1147/919>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

SOUZA, Elizeu Clementino de. **O conhecimento de si: estágio e narrativas de formação de professores**. Rio de Janeiro: DP&A; Salvador: UNEB, 2006.

SOUZA, Leandro Nunes. O Estágio Supervisionado no curso de Licenciatura em Ciências Biológicas da Universidade Federal de Goiás – Campus – Goiânia. **Dissertação (Mestrado)**. Universidade Federal de Goiás, Planetário, 2013.

SCHÖN, D.A. **Educando o Profissional Reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem.** Trad. Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2000, 256p.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional.** 15. ed., Petrópolis: Vozes, 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. A formação de docentes no Brasil: história, desafios atuais e futuros. In: RIVERO, Cléia Maria da Luz; GALLO, Silvio. (orgs.). **A formação de professores na sociedade do conhecimento.** Bauru: Edusc, 2004, p. 21-54.

ZABALZA, Miguel. A. **Diários de aula: um instrumento de pesquisa e desenvolvimento profissional.** Trad. Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2004.

Franklin Kaic Dutra-Pereira

Licenciado em Química (CES/UFCG) e um dos doutores mais jovens do país em Ensino de Ciências e Matemática (PPGECM/UFRN). Professor do CFP/UFRB. Líder do Grupo Pesquisa Ensino e Extensão em Educação Química (PEQUI). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Curriculares (GEPPC). Dialoga sobre Arte, Educação e Química na Formação de Professores(as) de Ciências [repudia o neoliberalismo e o neofascismo que alastra pelo Brasil] e, destitui o mito com conhecimento científico. E-mail: franklinkaic@ufrb.edu.br

Michele Marcelo Silva Bortolai

Licenciada e Bacharel em Química (MACK/SP) e Pedagogia (UNG/SP). Especialista em Química (FOC/SP), Mestre e Doutora em Ensino de Ciências (PIEC/USP). Professora Adjunta em Ensino de Química do CFP/UFRB. Integrante dos Grupos de Pesquisa PEQUI (UFRB) e LiEQui (USP). Estudos voltados à formação de professores, aos processos de ensino e aprendizagem em Química e Ciências e à Teoria da Representações Sociais. E-mail: michelemb@ufrb.edu.br

Rafaela dos Santos Lima

Curiosa que sou, me licenciiei em Química (UFRB), me especializei em Docência do Ensino Superior (UCAM). Precisando me (re)inventar e (re)significar me constituo mestra em Educação Científica e Formação de Professores (UESB/PPGECFP). Hoje, velejo mares (des)conhecidos para me doutorar em Ensino, História e Filosofia das Ciências (UFBA/PPGEFHC). Pesquisar, estudar, formar... é também semear, por isso participo do Grupo de Pesquisa Ensino Extensão em Educação Química (PEQUI) da UFRB. Em todas essas idas e vindas pesquiso, discuto, reflito sobre Currículo e Formação de Professores na interface gênero, diversidade e relações étnico-raciais. Email: limasrafaa@gmail.com

Recebido em: 27/04/2020

Aprovado em: 23/11/2020

Reverberações do PNAIC na formação docente da alfabetizadora¹

PNAIC reverberations in the literacy teaching training *Reverberaciones del PNAIC en la formación del docente de alfabetización*

MARIA APARECIDA LAPA DE AGUIAR

<http://orcid.org/0000-0003-4911-2081>

Universidade Federal de Santa Catarina

Faculdade de Educação

Departamento de Estudos Especializados em Educação

Santa Catarina, SC, Brasil

Resumo: O trabalho apresenta reflexões sobre a formação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e ancora-se em três questões: quais são os impactos de uma formação que abrange o território nacional, com suas peculiaridades? Como essa formação se materializa na realidade de cada escola? Qual é a concepção de alfabetização defendida nesse processo complexo e difuso? Não se tenciona ter respostas fechadas para tais questões, entretanto elas nos auxiliam a pensar sobre a defesa do direito à formação continuada, que se constitui como tempo/espço de tomada de consciência sobre o fazer pedagógico e sobre a compreensão do papel da escola como potencializadora da formação humana integral.

Palavras-chave: PNAIC. Formação docente. Alfabetização

Abstract: *This work presents reflections on the formation of the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC) and is based on these three questions: what are the impacts of a formation that covers the national territory with its peculiarities? How does this formation materializes in the reality of each school? What is the conception of literacy advocated in this complex and diffuse process? It is not intended to have closed answers to such questions, however, they help us to think about the defense of the right to continuing education, which constitutes as time/space for raising awareness about the pedagogical practice and about understanding the role of the school of enhancing integral human formation.*

Keywords: PNAIC. Teacher training. Literacy.

¹ Este texto foi apresentado oralmente, de maneira sintetizada, como comunicação no IV Congresso Brasileiro de Alfabetização (Conbalf), que ocorreu em agosto de 2019, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e sofreu vários ajustes para essa publicação, inclusive no título. Cabe salientar também que optamos por utilizar, ao longo do texto, a expressão ‘professora alfabetizadora’, sempre no gênero feminino, visto que a maioria das profissionais que atuam com crianças nessa etapa é mulher.

Resumen: *El trabajo presenta reflexiones sobre la formación del Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Cierta (PNAIC) y se sustenta en tres cuestiones: ¿cuáles son los impactos de una formación que abarca el territorio nacional con sus peculiaridades? ¿Cómo esa formación se materializa en la realidad de cada escuela? ¿Cuál es la concepción de alfabetización defendida en ese proceso complejo y difuso? No es la intención tener respuestas cerradas a tales cuestiones, mientras tanto, estas nos auxilian a pensar sobre la defensa del derecho a la formación continua, que se constituye como tiempo/espacio de la toma de conciencia sobre el quehacer pedagógico y sobre la comprensión del papel de la escuela como el potenciador de la formación humana integral.*

Palabras clave: PNAIC. Formación docente. Alfabetización.

INTRODUÇÃO

A alfabetização de nossas crianças no Brasil põe-se como um desafio que perpassa a história da própria organização da escola pública, laica e gratuita, configurando-se como um dos pilares do regime republicano, relacionado a um projeto de nação que se apoia na universalização da escola como instrumento de progresso e modernização do Estado-Nação. Não por acaso, o ensino da leitura e da escrita torna-se o próprio fundamento da escola e, por essa razão, em vários momentos históricos fomentam-se discussões, realizam-se pesquisas e elaboram-se orientações teórico-metodológicas amparadas em variadas vertentes, gestando sentidos para o que seja alfabetizar² (MORTATTI, 2019). Em síntese:

A alfabetização esteve sempre a serviço da função basilar da escola: responder, por meio de processos adaptativos, às urgências políticas, sociais e culturais consideradas como tais em cada momento histórico, para a consecução da(s) nova(s) ordem(ns) política(s) e social(is) e a cujo serviço estiveram/estão as disputas e as propostas de mudança, no que se refere à alfabetização (MORTATTI, 2019, p. 70).

Na história da alfabetização em nosso país, destacam-se as cartilhas como proposta da própria organização metodológica de ensinar a ler e escrever na escola. Primeiramente com exemplares didáticos produzidos em Portugal e, posteriormente, com publicações nacionais em uma tentativa de adaptação à realidade brasileira. Entretanto, todo esse movimento de escolarização não se dá sem contradições e tensões de toda ordem: tanto no que diz respeito à escolha de qual método utilizar ou em negação a estes, quanto em relação às concepções subjacentes a essas formas de ensinar que impactam a maneira de se pensar a formação dos/as professores(as) para atuarem junto às crianças.

2 Vale a pena uma aproximação a obras referentes à história da alfabetização produzidas por Mortatti (2000, 2019).

Chegamos ao contexto do século XXI com muitas questões em aberto no que concerne aos processos de escolarização de nossas crianças e, consequentemente, em relação à própria formação de professoras alfabetizadoras em um país de abruptas desigualdades sociais, que não resolveu as questões mais básicas em relação à saúde, moradia, condições de sobrevivência de sua população e que se vê diante da falácia eleitoreira de governantes que prometem resolver as contradições sociais por meio da escola.

É cada vez mais perceptível também que a educação é vista como uma mercadoria rentável e não como um direito de todas as pessoas. De algumas décadas para cá, empresários interessados nos lucros promissores do mercado educacional passam a intervir diretamente nas políticas educacionais, criando fundações, aliando-se a governos, organizando formação e material didático. Ainda cabe ressaltar que no momento histórico vivido, a escola e o currículo tornam-se alvos de pensamentos bastante retrógrados que desconsideram todo o avanço do pensamento crítico muito presente na década de 1980. A escola prometida pelo ideal republicano foi se desconfigurando; a tendência atual não é mais mantê-la pública, mas torná-la gerenciada por grupos privados que fazem uso do dinheiro público na elaboração de materiais e na formação de professoras, com uma intenção clara de projeto de nação privatista e precarizado³.

A década de 1980 foi o ápice das críticas tecidas em relação ao passado de uma escola que não deu conta de atender aos menos favorecidos socialmente. Na teia daquelas reflexões, encontrava-se uma crítica contundente às cartilhas, aos seus métodos e às concepções decorrentes dessas escolhas. Na contraposição ao passado das cartilhas, muitas discussões foram se dando e investigações apontaram para outros caminhos, podemos citar, por exemplo, o impacto gerado no território nacional, no campo da educação, pelas pesquisas desenvolvidas pela autora argentina Emília Ferreiro e seus colaboradores, bem como os pressupostos de uma abordagem discursiva de linguagem que chegam até nós por meio de traduções das obras de Vygotsky e Bakhtin. No bojo desse processo, vão sendo gestadas outras formas, outras possibilidades teórico-metodológicas que se delineiam em propostas curriculares estaduais, municipais e mesmo de caráter nacional, como são os Parâmetros Curriculares que, de certa maneira, incorporam/mesclam pressupostos dessas teorias e das críticas ao modo como se alfabetizava/alfabetiza por meio de textos artificializados/forjados pelas cartilhas.

A preocupação com a formação de professoras alfabetizadoras se tornou cada vez mais necessária e evidente nas décadas posteriores e no ano de 2005 foi lançado um programa intitulado Pró-Letramento que faz parte do Sistema

3 Sugere-se a leitura do texto de Freitas (2014) “Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola”.

Nacional de Formação de Professores, com a proposta de formação em serviço para alfabetizadoras, configurando-se pela ideia de uma ação conjunta da União, estados, municípios e sociedade civil (GONTIJO, 2014).

É importante salientar o quanto se faz premente pensar sobre a formação de professoras, seja inicial ou em serviço, entretanto, não podemos deixar de considerar que as concepções subjacentes a esses processos formativos podem tomar muitos contornos. Há também uma tendência posta de culpabilização das professoras pelo fracasso escolar, sem considerar outras tantas variantes. Como bem ressalta Gontijo (2014, p. 68):

O fracasso escolar é um problema antigo. E antiga também é a tendência daqueles que determinam os rumos da educação, que atribuem à escola e à formação dos professores a responsabilidade por esse fracasso. Mesmo apontando que os problemas são mais críticos nas regiões Norte e Nordeste e nas áreas rurais e, portanto, que ocorre predominantemente entre as parcelas mais empobrecidas da população e, conseqüentemente, onde as desigualdades sociais são mais fortes, esse fator não é levado em conta como causa do fracasso escolar.

Em 2012, é instituído outro programa voltado para a formação de professoras alfabetizadoras intitulado Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que vem na mesma direção do Pró-Letramento: é solicitado aos entes federativos a adesão/ou não ao programa, a partir de então, forma-se uma equipe de coordenação com professores responsáveis pela implementação em seu respectivo estado e participam governo estadual e municipais.

Esses dois programas de alfabetização, criados a partir dos anos 2000, trazem suas contradições teórico-metodológicas, entretanto, simultaneamente, possibilitam reflexões sobre o fazer docente e as concepções subjacentes. Cabe também reforçar que ambos guardam marcas em suas configurações de uma formação de caráter público, visto que, os materiais eram elaborados por professores de universidades públicas e a formação também era organizada por formadores dessas instituições.

Nosso propósito, portanto, com esse artigo é que não sejam apagadas as memórias das vivências desse programa específico, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), uma formação para alfabetizadoras, da qual participamos na condição de professora em uma universidade pública. Ao fazermos uma busca por produções de teses e dissertações com base no descritor PNAIC na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), encontramos um número bastante razoável: 31 teses e 184 dissertações, totalizando 215 produções em mais de 40 instituições, ou seja, com uma abrangência nacional. Ao ler seus títulos fica evidente a variedade de temáticas possíveis de se analisar em um programa de formação de alfabetizadoras de muito

impacto, que trouxe para a discussão: resultados da formação, reflexões em torno de aspectos concernentes a várias áreas do conhecimento (ensino da matemática, literatura, ciclo de alfabetização etc.). Ou seja, mesmo com tensões e contradições, contribuiu efetivamente para ser pensar a formação da professora alfabetizadora.

Em 2012, passamos a atuar no PNAIC junto à coordenação geral e na supervisão de um dos polos de formação. As universidades foram convidadas a participar desse programa, cujo objetivo era atuar na formação em serviço de professoras que lecionavam para o ciclo alfabetizador (do 1º ao 3º ano) e se estendeu até pelo menos o ano de 2018 (ainda com algumas ações formativas). Muitas críticas foram dirigidas ao PNAIC, ‘para o bem’ e ‘para o mal’. Concordamos com algumas e repudiamos tantas outras, que, em certa medida, não representam com fidedignidade o que foi vivido durante aquela experiência. Alguns desses críticos apelam ao senso comum, e o fazem de fora, com o que leram, do que ouviram de outros, mas não têm a clareza de quem viveu na pele aquele momento significativo para tantas professoras. Por isso, na condição de quem pesquisou e viveu, ao olhar para esse passado, tão perto e tão distante, suas marcas ainda nos parecem muito nítidas.

Participamos ativamente do PNAIC, porque um dos grupos de pesquisa de que fazíamos parte assumiu a coordenação do Programa no Estado de Santa Catarina. Nessa condição, nos foi possível participar da supervisão de um dos polos de formação, assistir a apresentações dos projetos desenvolvidos pelas professoras com as crianças, ler e selecionar relatos de experiências para uma coletânea de cinco volumes, organizados em 2016 e 2017, além de constatar as mudanças nos posicionamentos de professoras, de escolas e até mesmo de formadores da própria universidade, que guardam em si essas memórias.

Foram várias as questões que nos colocamos naquele momento, algumas das quais reverberam até os dias atuais. O contexto atual exige-nos continuar a tecer reflexões sobre a formação da alfabetizadora e das concepções que subjazem às suas escolhas. Não podemos simplesmente desautorizar tudo o que foi feito até agora. É preciso reconhecer que um programa como o PNAIC interferiu/interfere nas escolhas realizadas pelas professoras no seu fazer diário e mais do que nunca potencializou/potencializa a luta para que espaços formativos continuem propiciando a constituição de um sujeito pensante, capaz de tomar decisões com base em pressupostos que realmente contribuam para uma formação humana integral (sua e das crianças sob sua responsabilidade).

Com esse panorama explicitado, apresentamos nosso objetivo para esse artigo: tecer reflexões sobre a formação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), ancorando-nos em três questões:

- Quais são os impactos de uma formação que abrange o território nacional, com todas as suas diferenças e peculiaridades?

- Se é uma formação em moldes de ‘cascata’, com efeito ‘multiplicador’ (com material organizado para tal fim; perfis e funções determinadas: coordenadoras, formadoras, orientadoras de estudo e professoras alfabetizadoras), como esse processo se materializa na realidade de cada uma das escolas e de cada sala de aula?

- Qual é exatamente a concepção de alfabetização, defendida nesse processo complexo e difuso?

Para tanto, apresentamos em linhas gerais como se organizou o PNAIC em nosso estado, trazendo o exemplo de um relato de experiência registrado em uma de nossas publicações para ilustrar a forma como vai se dando a apropriação/recriação de uma formação de caráter nacional que possibilitou às professoras descreverem e refletirem sobre o seu fazer cotidiano com as crianças. Em seguida, tecemos reflexões sobre a metodologia utilizada nesse programa de formação e sobre a concepção de alfabetização defendida. Enfatizamos a importância do planejamento/registro como trabalho colaborativo e ponto fulcral no processo de ensinar e aprender e defendemos a real necessidade de tempo destinado a uma formação que possa propiciar à professora se constituir como profissional que realmente tenha consciência sobre a sua atividade como um trabalho de cunho social que pode se tornar potencializador da condição humana.

OS IMPACTOS DE UMA FORMAÇÃO: QUEM OUSA TER O CONTROLE SOBRE OS ATOS HUMANOS?

Primeiramente, é preciso defender a formação continuada como um direito do docente, tal como previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu título IV – Dos profissionais da Educação:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério. [Incluído pela Lei nº 12.056, 13 de outubro de 2009].

[...]. (BRASIL, 1996).

Elaborar uma formação que pudesse dar conta do território nacional e atender de forma homogênea a todas as alfabetizadoras seria no mínimo ingenuidade. Em nosso Estado, o princípio basilar do processo formador estabelece que, na condição de universidade, exerçamos o papel de quem forma. Em vista disso, na ocasião, mesmo havendo um material base para o PNAIC, não nos dispusemos a fazer apenas uma mera implementação, mas sim uma problematização, levando em conta os sujeitos envolvidos, suas crenças, suas abordagens teóricas, seus modos de ser e estar em suas escolas, em seus contextos peculiares.

Não poderíamos ter, tampouco foi a nossa intenção, um controle absoluto sobre as possibilidades de desdobramento de tal formação. O ato pedagógico é planejado e refletido, por certo, mas não se faz como ato passivo; é uma estrada de muitas mãos e muitos pés, de passos para frente e passos para trás, de indignação, aceitação, deturpação, ingenuidade e crítica. Não esperávamos encontrar seres que se deixassem moldar por dada formação, mas sim que se posicionassem, argumentassem, defendessem seus pontos de vista, e foi isso que encontramos durante as vivências nos polos de formação.

A formação do PNAIC deixou marcas que não podem cair no esquecimento, que podem até ser apagadas dos sites, mas não de outros registros, aos quais nos deteremos neste momento.

Em nosso Estado, teve-se a possibilidade de traduzir, em alguns relatos de experiência docente, o trabalho pedagógico desenvolvido por professoras com suas crianças. Cumpre alertar, porém, que não estamos afirmando que todas as professoras envolvidas na formação mudaram suas posturas ou alteraram seus modos de pensar e agir, nem que todos os relatos estejam em consonância com a abordagem defendida pelo grupo responsável por coordenar a formação na universidade, que, em alguns momentos, ia ao encontro de determinados pressupostos dos cadernos do PNAIC e, em outros, contrapunha-se a algumas de suas orientações.

A materialização dessas práticas nos traz indícios de que a formação continuada precisa ser respeitada como um direito inalienável do docente e resgatada como elemento constitutivo de sua profissionalidade. Respaldamo-nos em Ramalho, Nuñez e Gauthier (2004, p. 114) para esta defesa:

Essa ideia é reforçada se entendermos a profissionalização do docente como o acesso à capacidade de trabalhar as situações-problemas complexas e variadas pelos próprios meios, no quadro dos objetivos gerais e de uma ética, sem ser obrigado a seguir procedimentos detalhados concebidos por outros.

Para ilustrar, apresentamos o pequeno relato de uma professora de classe multisseriada, que afirma: “O professor deve sempre estar atento às questões de leitura e escrita, levando em consideração a heterogeneidade dos saberes, habilidades e especificidades de seus alunos”. E, mais adiante, coloca: “Diante de tais considerações, planejamos e desenvolvemos com a turma atividades de leitura, produção e reestruturação textual, por meio de sequência didática baseada em uma obra literária.” (CADORE; MACHADO; GONÇALVES, 2017, p. 18).

Na atividade citada, a professora utilizou o livro *Rubens, o sementeiro*, de Ruth Rocha (2011). Em seu depoimento, conta o desenvolvimento das proposições que envolveram a leitura e a conversa sobre o enredo da história, estabelecendo conexões com aspectos relacionados à própria região em que a escola se situa. Depois, as crianças recontaram a história oralmente e por escrito, em partes. A professora foi auxiliando-as nas questões relacionadas à organização dos parágrafos, à revisão ortográfica e aos sentidos elaborados. Posteriormente, as crianças socializaram os escritos e organizaram murais ilustrados. A professora relata ainda:

Também trabalhamos com o jogo Mancala, que tem por objetivo semear e colher sementes. Trata-se de um jogo milenar e que possui muitas variações de regras. Desenvolve estratégias, raciocínio, percepção, atenção e concentração. Realizamos a leitura da história do jogo e das regras, e após jogarmos, os alunos realizaram coletivamente a reescrita das regras (CADORE; MACHADO; GONÇALVES, 2017, p. 19).

A professora, portanto, desdobrou a atividade inicial para outras áreas do conhecimento, mobilizando também as crianças para a pesquisa sobre a germinação das plantas e o reconhecimento das árvores nativas e exóticas presentes no entorno da escola. Esses encaminhamentos relacionam-se diretamente com as orientações de trabalho, com sequências e projetos didáticos, propostos pelo PNAIC, o que acaba proporcionado um diálogo entre diversas áreas.

Assim, ela se manifesta: “Realizamos um trabalho de pesquisa com as famílias sobre as árvores nativas e exóticas de nossa região, e a partir dessa pesquisa realizamos um passeio de estudos nas proximidades da escola, a fim de observarmos as árvores” (CADORE; MACHADO; GONÇALVES, 2017, p. 19). Outras possibilidades de gêneros discursivos também puderam ser trabalhadas, segundo a professora:

Avaliamos o quanto os alunos evoluíram no planejamento e na organização de suas produções textuais; o trabalho de análise de cada parte do texto auxilia-os na compreensão e organização de ideias em cada parágrafo, sem perder o foco do todo. Durante as produções textuais e as atividades de reestruturação, as crianças iam demonstrando avanços e melhorando a cada produção (CADORE; MACHADO; GONÇALVES, 2017, p. 19).

Esses pequenos excertos, de um relato bastante simples, narrado por uma professora que passou pela formação do PNAIC, dizem muito da complexidade do ato de ensinar, que implica escolhas e planejamento. Se não tivesse feito essa formação, a professora faria as escolhas que fez? Obviamente, não temos uma resposta fechada para essa questão, mas o fato de ela ter enviado, por conta própria, o seu relato para uma compilação de escritos de professores(as) que passaram por essa formação já nos aponta certo indício: conscientização do seu fazer pedagógico, engajado e comprometido com a formação.

A prática descrita revela reflexões por parte da professora sobre a importância de considerar os sujeitos, suas especificidades e o contexto situacional ao empreender o planejamento, que, no caso, foi articulado por meio da sequência didática, envolvendo gêneros discursivos diversos, os quais são explicitados, no relato, como um aspecto importante para a produção e reestruturação textual e para as práticas de letramento.

Como pontuam Cerutti-Rizatti e Martins (2016, p. 145), a criança da atualidade já vem com um certo domínio da cultura escrita, muitas vezes estimulado pelo acesso ao mundo midiático, e, por isso,

Esses contornos da infância contemporânea colocam para os alfabetizadores a exigência de uma ação teoricamente amparada e cuidadosamente planejada, por meio da qual se criem condições para que, na esfera escolar, as crianças se alfabetizem, em contextos de sentido que lhes informem sobre o mundo a sua volta, problematizando-o e convidando-as a se colocarem como interactantes em *eventos de letramento* diversificados, quer sejam mais semelhantes ou menos semelhantes àqueles que lhe são familiares, mas seguramente sempre na busca de ampliá-los ao máximo, em processos de *aprendizagem* que movam o *desenvolvimento*. (grifos no original).

As imagens que acompanham o relato⁴ (crianças concentradas no jogo, fazendo visitas de estudo, organizando murais) revelam o quão envolvidas as crianças estiveram com o processo de apropriação de conhecimentos das diversas áreas que povoaram esse ato pedagógico, intencional e contextualizado. Mostram-

4 Cabe ressaltar que tais relatos foram ilustrados com imagens (cedidas pela professora e autorizadas por pais e crianças), que enriquecem e dão vida à experiência.

nos também uma professora engajada e comprometida com o ato de ensinar e aprender. Ela ensinou e, também, aprendeu; as crianças aprenderam e, de certa forma, também ensinaram.

Retomamos, por um momento, as duas perguntas iniciais feitas na introdução: quais são os impactos de uma formação que abrange o território nacional, com todas as suas diferenças e peculiaridades? Se é uma formação em moldes de ‘cascata’, com efeito ‘multiplicador’, como esse processo se efetiva na realidade de cada uma das escolas e de cada sala de aula?

Ambas as perguntas nos induzem a afirmar: há sim aspectos das políticas de formação desenvolvidas em âmbito nacional que reverberam de formas distintas nas redes de ensino dos estados da federação e adquirem sentidos diversos, a depender de inúmeras variantes, nas reelaborações possíveis a determinados espaços sociais, ou seja, em uma formação nada é dado de forma passiva e absoluta, há sujeitos concretos em interação que fazem parte de contextos histórico-culturais peculiares e, por isso, assumem posições responsivas também próprias.

Recorremos ao posicionamento de Bakhtin (2003, p. 271-272), no que diz respeito aos enunciados da cadeia discursiva e ao papel que desempenha a linguagem na vida, sugerindo uma analogia com o processo de formação docente:

[...] o ouvinte, ao perceber e compreender o significado (linguístico) do discurso, ocupa simultaneamente em relação a ele uma ativa posição responsiva: concorda ou discorda dele (total ou parcialmente), completa-o, aplica-o, prepara-se para usá-lo, etc.; essa posição responsiva do ouvinte se forma ao longo de todo o processo de audição e compreensão desde o seu início, às vezes literalmente a partir da primeira palavra do falante. Tal compreensão da fala viva, do enunciado vivo é de natureza ativamente responsiva (embora o grau desse ativismo seja bastante diverso); toda compreensão é prenhe de resposta, e nessa ou naquela forma a gera obrigatoriamente: o ouvinte se torna falante. A compreensão passiva do significado do discurso ouvido é apenas um momento abstrato da compreensão ativamente responsiva real e plena, que se atualiza na subsequente resposta em voz real alta.

A professora, nesse processo, em nosso ponto de vista, foi sujeito em atividade; a fim de traçar seu caminho teórico-metodológico, fez escolhas, que não são neutras, mas sim influenciadas por outros tantos sujeitos, instrumentos e materiais a que teve acesso, reafirmando o que foi possível elaborar coletivamente sobre o que seja alfabetizar na perspectiva do letramento, mote defendido pela concepção do PNAIC.

OS CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS SUSCITADOS PELA FORMAÇÃO DO PNAIC

Chegamos então à terceira pergunta levantada em nossa introdução: qual é exatamente a concepção de alfabetização que se pretende defender?

As reflexões anteriormente desenvolvidas guiam-nos por determinados caminhos, entre os quais o do reconhecimento do planejamento como base para toda a formação docente. A formação continuada oferecida pelo PNAIC apregoava o planejamento coletivo como ponto fulcral desse processo, a ser desenvolvido em todas as suas esferas constitutivas: nas universidades (encontros de formação entre coordenação e formadores), nos polos de formação (formadoras e orientadoras de estudo) e nos municípios (orientadoras e professoras alfabetizadoras), reverberando no trabalho da professora com as crianças.

Algumas das estratégias utilizadas contribuíram para o registro dessa formação, no que diz respeito à sua forma de organização e planejamento, dentre as quais citamos o caderno de bordo. As vivências diárias da formação eram registradas por uma das orientadoras de cada sala, que, no dia seguinte, fazia a leitura do seu registro e passava o caderno para uma colega, a fim de que outra continuasse registrando o encontro. Eram momentos de retomada e de reflexão, que serviam também como fio condutor do trabalho, pois traziam à memória o que as participantes haviam realizado, favorecendo o processo de planejamento.

Outra estratégia que contribuiu para enriquecer o planejamento das professoras foram os relatos de experiência, que revelaram a visibilidade alcançada pelo PNAIC nas escolas e a sua repercussão nos municípios, de modo geral. As imagens e os vídeos apresentados explicitavam muitas iniciativas interessantes, tais como: cantinhos de leitura, passeios de estudo com as crianças, projetos desenvolvidos, exposição de trabalhos aberta aos familiares e depoimentos de professores.

Ficava evidente, então, o movimento intenso de socialização de experiências e reflexões teórico-metodológicas efetivamente realizadas no ‘chão’ da escola. Todos esses encaminhamentos culminavam na reflexão sobre a importância do planejamento e do trabalho colaborativo. Essa formação permitiu reavivar este aspecto inerente à docência, o planejamento, bem como sua importância para a constituição de uma professora que, como sujeito, reflita, tome decisões e faça escolhas a partir de um determinado leque de possibilidades, elaborado coletivamente.

Outro ponto a destacar diz respeito ao tempo disponível para a formação. A imersão propiciada por esse processo (afinal, ficávamos uma semana inteira em formação a cada dois meses, aproximadamente) garantia às docentes momentos de estudo e reflexão sobre a prática pedagógica e sobre as abordagens teóricas subjacentes a esses processos formativos.

Houve momentos dedicados ao planejamento, ao estudo de textos, à socialização das práticas desenvolvidas nas escolas e aos registros, em caderno de bordo, dos aspectos teórico-metodológicos desenvolvidos nas discussões. Esses encaminhamentos se organizavam por meio de diversas linguagens e formas de explanação: vídeos, imagens, oralidade e escrita.

A formação continuada, sem dúvida alguma, constitui-se um direito do docente, que precisa de reconhecimento e valorização para exercer sua profissão com dignidade, bem como de condições objetivas para isso: tempo suficiente, salário digno e condições de trabalho adequadas para quem lida com a formação de outros seres humanos.

O material oferecido pelo PNAIC é merecedor de reflexões. Os cadernos de formação têm uma tendência fortemente construtivista. Que, em nosso ponto de vista, acaba seguindo a linha de outros documentos oficiais, ou seja, mostra-se bastante eclético em suas concepções, mesclando abordagens piagetianas e vygotskianas.

A formação oferecida pela equipe da universidade de que fazemos parte alinha-se à abordagem histórico-cultural (com base em Vygotsky) e à teoria enunciativa (com base em Bakhtin), em consonância com as propostas curriculares do Estado e do município sede da instituição em questão. Assim, no processo formativo, procurou-se problematizar a tendência teórica dos cadernos, tendência esta presente em grande parte das outras redes municipais que compõem a rede de ensino de nosso estado. Por isso, fez-se necessário trabalhar, em vários momentos, com textos complementares.

Por parte do grupo que coordenou o programa na universidade, as defesas sobre o que seja alfabetização na perspectiva do letramento, em alguns momentos, convergiam com os cadernos e, em outros, afastavam-se um pouco. O ponto de partida foi resgatar a concepção de linguagem como interação humana, baseando-nos em Vygotsky (1993) e Bakhtin (1995).

Os seres humanos se constituem nas relações que estabelecem entre si, nas trocas, nas escutas, nas falas, nos silêncios, nos olhares, nas reflexões. A linguagem se realiza pela interação verbal dos interlocutores em determinada situação concreta de produção. A escola, portanto, constitui-se em espaço por excelência para os processos de sistematização dos conhecimentos advindos das ciências. Assim, “O desenvolvimento do conceito científico de caráter social se

produz nas condições do processo de instrução, que constitui uma forma singular de cooperação sistemática do pedagogo com a criança” (VYGOTSKI, 1993, p. 183, tradução nossa).

Portanto, ao refletir sobre o ensino da linguagem escrita nessa perspectiva, assumimos que o papel da professora é desafiar as crianças a pensar sobre o que dizem, o que escrevem, por que escrevem, para quem escrevem. Para Bakhtin (1995, p. 123),

A verdadeira substância da língua não é constituída por um sistema abstrato de formas linguísticas, nem pela enunciação monológica isolada, nem pelo ato fisiológico de sua produção, mas pelo fenômeno social da interação verbal, realizada através da enunciação ou das enunciações. A interação verbal constitui assim a realidade fundamental da língua.

Pensar a linguagem como interação entre as nossas crianças significa levar à sala de aula possibilidades de ampliação do repertório que elas já trazem de suas casas, de seus bairros, de suas vidas. Assim, em consonância com Goulart (2015, p. 57), enfatizamos que:

Entrar no mundo da escrita abre muitas janelas para as crianças, jovens e adultos. Representa uma nova forma de ser reconhecido e de participar socialmente, de aprender sobre temas que compõem a cultura escrita de várias maneiras. Ah! Esta vasta cultura escrita! Há os conhecimentos das áreas de artes, ciências, religiões, filosofia, direito, entre tantas outras, além dos conhecimentos ligados às práticas cotidianas de vida – domésticas, afetivas, instrucionais etc. –, tão fundamentais para nossa vida.

Uma concepção de linguagem como interação humana, como vida, acaba por compreender que o papel da escola é contribuir para o desenvolvimento humano em todas as suas dimensões e, por isso, toma a proporção de um trabalho cujo valor social precisa ser resgatado e compreendido como potencializador da condição humana.

A professora que leva em conta os processos de suas crianças é capaz de criar, com elas e para elas, uma metodologia para essa caminhada. Assim, em nosso ponto de vista, não existe um caminho único, mas propostas e pressupostos calcados em uma concepção de linguagem como elemento constitutivo das práticas sociais.

É preciso tempo para planejar em conjunto. Quanto mais chances a professora tiver de compartilhar seus saberes, mais chance terá de se tornar criativa. A criatividade não é algo que nasce conosco; precisa de tempo e trabalho para se efetivar.

Essas reflexões levam-nos a defender que a metodologia para alfabetizar deve ser elaborada com muita atenção às crianças: como aprendem, de que forma se relacionam com a escrita e a leitura, que bagagem já trazem, de que repertório podem se apropriar. Não é a criança por si só, mas os processos criados pela professora para/com suas crianças, na ambiência da sala de aula, que definem o ato pedagógico nessa abordagem interacional.

A função da escola, nesse contexto, passa a ser essencial à vida de muitas crianças, como bem enfatizam Cerutti-Rizatti e Martins (2016, p. 147):

Nesses entornos, o processo de alfabetização vê-se ante implicações de outra ordem: além da integração entre SEA [sistema de escrita alfabética] e usos sociais da escrita, aos alfabetizadores é posto o desafio de facultar às crianças condições de (re)conhecimento de especificidades da cultura escrita em relação às quais, boa parte das vezes, essas crianças colocam-se em efetivo alheamento, como se fossem sujeitos de um outro tempo histórico, pregresso, em que os usos da escrita mantinham-se rarefeitos. Sob essas condições, o papel da escola redobra-se em importância, porque não pode supor práticas de letramento dos alunos minimamente convergentes com aquelas sob as quais a esfera escolar historiciza-se e, se essa não convergência pode implicar uma ação escolar excessivamente distante da zona de desenvolvimento iminente das crianças e por isso não significativa, também pode, em contrapartida, ser um perigoso aliciador da rarefação dos usos da escrita também na esfera escolar em nome de uma pseudoimpossibilidade das crianças para lidar com tais usos.

Assim, pensar a alfabetização calcada na prática social é pensá-la como processo dialético. A criança se apropria do mundo de formas variadas; em alguns momentos, por meio de análises mais amplas, em outros, por meio dos detalhes, em um vai e vem, em um movimento que se constitui como revolucionário e, portanto, não poderia ser compreendido como mera evolução por etapas. Ensinar e aprender são processos que exigirão ainda muita discussão!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao rememorar a formação do PNAIC, evidenciamos as reverberações do Programa que exerceu impacto sobre a vida e a formação de muitos docentes. Os sujeitos que participaram daquele processo (em todos os perfis) envolveram-se com reflexões sobre o sentido de ensinar e aprender por meio de práticas sociais de leitura e escrita que ultrapassaram as paredes das salas de alfabetização, como se pôde perceber em vários momentos da formação, pelos relatos das professoras sobre situações vividas na escola e pelo desejo de se engajar no processo formativo propiciado pelo PNAIC, manifestado por outras tantas professoras (de 4º e 5º ano, por exemplo).

Também percebemos, da parte de várias escolas, um esforço enorme de levar as famílias a reconhecerem o trabalho elaborado pelas crianças, por meio de exposições abertas ao público, influenciadas por essa formação. Evidenciou-se assim o reconhecimento de que todos estavam comprometidos com a alfabetização das crianças, e não somente a professora alfabetizadora: escola, família, sociedade e poder público, representado pelas Secretarias de Educação.

O PNAIC, como um programa de formação de longa duração, mobilizou muitos profissionais e se constituiu como uma coletividade heterogênea, complexa e muito interessante, por envolver Secretarias de Educação (municipais e estadual), universidades, professoras e municípios diversos, formando uma grande rede de prática e reflexão sobre o fazer docente.

A produção propiciada por essa formação foi intensa e solidária. A socialização de experiências, os momentos de planejamento, o registro em caderno de bordo, a elaboração de plataformas digitais e as publicações dos relatos de experiência em sala de aula constituíram-se como fatores primordiais desse processo formativo.

A preocupação com a alfabetização na perspectiva do letramento ficou em evidência, e a criatividade foi intensificada em projetos e sequências didáticas, que deram conta de desenvolver um trabalho com sentido e mobilizador, trazendo à tona os diversos gêneros que circulam socialmente e evocando trabalhos significativos com os aspectos discursivos, sem descuidar da apropriação do sistema de escrita.

A formação instigou todos a procurar mais, a querer saber mais; sendo assim, acreditamos que tenha cumprido com seus objetivos. Portanto, na atualidade, falar de uma formação em serviço para professoras alfabetizadoras é considerar a importância de uma formação adequada para essa professora, que lhe dê condições para reconhecer o sujeito-criança como ser de direitos e conceber o acesso à língua escrita como um desses direitos.

Portanto, ensinar a ler e a escrever, ampliar o repertório de conhecimentos nas várias áreas e lidar com práticas sociais de leitura e de escrita é compromisso da educação escolar, é o nosso comprometimento com a escola pública e gratuita. Lutar por uma escola pública que atenda prioritariamente ao(à) filho(a) do(a) trabalhador(a) continua sendo a bandeira que devemos defender diante das contradições do momento.

Que não percamos de vista que a problemática do analfabetismo é uma questão muito mais complexa, carente de outras políticas públicas que incidam sobre aspectos sociais mais amplos, como moradia, saúde e condições de sobrevivência. Refletir sobre a escola requer entendê-la em meio à rede de relações complexas em que está imersa (sistema educacional, políticas, contexto

econômico, ideologia) e atentar-se para o quanto é importante tomar consciência sobre as condições socioeconômicas de estudantes e professores(as) das escolas públicas, e esse aspecto precisa se incorporar às reflexões educacionais.

Pensar a alfabetização supõe se aproximar da compreensão dessa escola e da razão por que se enfatiza que estar inserido na cultura escrita nos abre possibilidades para ler o mundo e atuar sobre ele de outra maneira que não seja a de subserviência. Assim,

[...] na formação permanente dos professores, o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática. É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática. O próprio discurso teórico, necessário à reflexão crítica, tem de ser de tal modo concreto que quase se confunda com a prática. (FREIRE, 1996, p. 39).

Por isso, faz-se necessário continuar defendendo, como parte de nossos anseios e de nosso direito, tempo/espço/condições de trabalho para aprofundamentos teóricos do campo educacional relacionados a aspectos metodológicos, políticos e sociais em nossas formações.

Ficam também alguns questionamentos diante do cenário atual da formação de professoras alfabetizadoras: como e por que, em um país de dimensões continentais, um Plano Nacional de Alfabetização pode apontar uma perspectiva de alfabetização fazendo a aposta, um tanto quanto retrógrada, em um método salvacionista, como o que está sendo defendido pelo atual governo?; Por que se desconsideram todas as pesquisas desenvolvidas, nos últimos 30 anos pelo menos, no âmbito de relevantes associações⁵, que representam pesquisadores(as) de ponta na área de alfabetização?

Enfim, ainda não se esgotou o debate em torno da formação da alfabetizadora. Em cada momento histórico põem-se novas/velhas questões.

REFERÊNCIAS

BAKHTIN, Mikhail [VOLOCHÍNOV]. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 7 ed. São Paulo: Hucitec, 1995.

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. Tradução: Paulo Bezerra. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

5 A Associação Brasileira de Alfabetização (Abalf) e o Grupo de Trabalho 10 da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPEd) têm se oposto reiteradamente aos documentos advindos do Ministério da Educação do governo Jair Bolsonaro. Vide: <https://bit.ly/2Yfs4jQ>.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 23877, 23 dez. 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/2yaViKZ>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

CADORE, Edinéia; MACHADO, Lucimara F.; GONÇALVES, José A. Planejando a escrita: Produção e reestruturação textual como prática de letramento e alfabetização. In: SILVEIRA, Everaldo; LAPA DE AGUIAR, Maria A.; PEDRALI, Rosângela. **Alfabetização de crianças de 6 a 8 anos**: relatos de experiência docente. Florianópolis/SC: UFSC, 2017. v. 5, p. 18-19.

CERUTTI-RIZATTI, Mary; MARTINS, Laiana A. Cultura escrita, letramento, alfabetização, SEA: em busca de transcender dicotomias no campo conceitual da apropriação da escrita. In: SILVEIRA, Everaldo; BAZZO, Jilvania L. dos S.; CHAGAS, Lilane M. de M.; LAPA DE AGUIAR, Maria A.; PEDRALI, Rosângela. **Alfabetização na perspectiva do letramento**: letras e números nas práticas sociais. Florianópolis/SC: UFSC, 2016. p. 137-152. Disponível em: <<https://bit.ly/2KL45Ga>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 35. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, dez. 2014.

GONTIJO, Cláudia M. M. **Alfabetização**: políticas mundiais e movimentos nacionais. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

GOULART, Cecília M. A. Com quantos paus se faz uma canoa? Conhecimentos envolvidos na vasta cultura escrita e no processo de alfabetização. In: GOULART, Cecília M. A.; SOUZA, Marta (Orgs.). **Como alfabetizar?** Na roda com professoras dos anos iniciais. 1. ed. Campinas: Papirus, 2015. v. 1, p. 57-68.

MORTATTI, Maria do R. **Métodos de Alfabetização**: Uma história concisa. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019.

MORTATTI, Maria do R. **Os sentidos da Alfabetização** (São Paulo/1876-1994). São Paulo: Editora UNESP: CONPED, 2000.

RAMALHO, Betania. L.; NUÑEZ, Izauro B.; GAUTHIER, Clermont. **Formar o professor, profissionalizar o ensino: perspectivas e desafios**. Porto Alegre: 2. Ed. Sulina, 2004.

ROCHA, Ruth. **Rubens, o semeador**. São Paulo: Richmond Educação, 2011.

VYGOTSKY, Lev. S. **Obras Escogidas II: problemas de Psicología General**. Madrid: Visor, 1993.

Maria Aparecida Lapa de Aguiar

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina, professora do Departamento de Estudos Especializados em Educação (EED), atuante no Curso de Pedagogia na área de Organização Escolar e no Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, com pesquisas voltadas para a formação da alfabetizadora. Faz parte da Linha de Pesquisa Sujeitos, Processos Educativos e Docência e coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas Formação de Professores e Práticas de Ensino, juntamente com a professora Dra. Márcia de Souza Hobold. Email: cida.aguiar@gmail.com

Recebido em: 14/05/2020

Aceito em: 26/10/2020

Gestão democrática escolar à luz das ideias de Michel de Certeau

School democratic management according to the ideas of Michel de Certeau
Gestión democrática escolar a la luz de las ideas de Michel de Certeau

BENEDITO JOSÉ DE QUEIROZ

<http://orcid.org/0000-0003-3890-1309>

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Faculdade de Educação

Departamento de Educação

Rio Grande do Norte, RN, Brasil

ARILENE MARIA SOARES DE MEDEIROS

<http://orcid.org/0000-0002-8151-4382>

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Faculdade de Educação

Departamento de Educação

Rio Grande do Norte, RN, Brasil

Resumo: Este artigo analisa como se materializa a gestão democrática no cotidiano de duas escolas públicas estaduais na cidade de Frutuoso Gomes-RN, à luz do aporte teórico de Michel de Certeau (2014). Pauta-se na abordagem qualitativa, com a utilização de observações diretas e registros no diário de pesquisa, conforme orienta Barbosa (2010). As práticas cotidianas revelam a verticalidade das relações e pouca participação nas deliberações tomadas nas escolas. Os embates nos processos de participação e decisão coletiva parecem assustar os sujeitos que praticam e articulam a gestão escolar.

Palavras-chave: Gestão democrática. Escola pública. Cotidiano.

Abstract: *This article analyzes how democratic management materializes in the daily lives of two state public schools in the city of Frutuoso Gomes-RN, according to Michel de Certeau's theoretical contribution (2014). It is guided by the qualitative approach, using direct observations and records in the research diary, as oriented by Barbosa (2010). Daily practices reveal vertical relationships, small participation in school deliberations. The conflicts in the participation and decision processes seem to frighten the subjects who practice and articulate school management.*

Keywords: *Democratic Management. Public School. Daily Practices.*

Resumen: Este artículo analiza cómo se materializa la gestión democrática en el cotidiano de dos escuelas públicas estatales en la ciudad de Frutuoso Gomes-RN, a la luz del aporte teórico de Michel de Certeau (2014). Es basado en el abordaje cualitativo, con utilización de observaciones directas y registros en el diario de pesquisa, de acuerdo con las orientaciones de Barbosa (2010). Las prácticas cotidianas revelan verticalidad de las relaciones, poca participación en las deliberaciones realizadas en las escuelas. Los embates en los procesos de participación y decisión colectiva parecen asustar a los sujetos que practican y articulan la gestión escolar.

Palabras clave: Gestión democrática. Escuela Pública. Cotidiano.

INTRODUÇÃO

Por vivermos atualmente uma “democracia de baixa intensidade” (SANTOS, 2007, p. 91) na sociedade brasileira, as discussões em torno da gestão democrática escolar tornam-se bastante pertinentes. Há, dessa forma, a necessidade urgente de farejar possibilidades constitutivas de novas práticas que possam dar conta de uma ressignificação moral, ética e política da dinâmica social, almejando a construção de uma sociedade com mais justiça social e menos corrupção. O cenário de miséria e de ausência – quase absoluta – dos direitos sociais (educação, segurança, saúde, assistência social etc.), que assola, em grande parte, o povo brasileiro, é a constatação de que a tardia democracia em nosso país está, na atualidade, à deriva de um processo mais amplo e global do capitalismo financeiro, conforme afirma Santos (2016).

Falar em gestão escolar democrática nos dias de hoje é trazer à tona esse fundo social amplo e contraditório, no qual táticas e estratégias são tecidas cotidianamente pelos sujeitos em suas experiências sociais, escolares e pessoais. É preciso esclarecer que estratégias e táticas são categorias centrais no pensamento de Certeau (2014). Elas apresentam diferenças entre si, mas funcionam de maneira interdependente. Estratégias consistem no estabelecimento de relações de força (dominação), cujos sujeitos envolvidos são detentores de algum poder; já táticas são ações que produzem efeitos imprevisíveis e refletem um desvio, por isso, são dinâmicas.

Na gestão escolar, as estratégias se configuram através do poder de que os(as) gestores(as) e/ou as equipes gestoras fazem uso no cotidiano das escolas, enquanto as táticas se traduzem de diversas formas, a depender da capacidade inventiva dos sujeitos. Considerando que, nem sempre, as estratégias e as táticas

empreendem relações e ações que favorecem a democracia escolar, questionamos: é possível pensar em uma escola democrática se os saberes-fazer¹ (ALVES, 2001; FERRAÇO, 2007) do/no cotidiano a contrariam?

Este artigo objetiva analisar a gestão democrática no cotidiano de duas escolas públicas estaduais de Frutuoso Gomes-RN, considerando o princípio da gestão democrática do ensino público, proclamado pela Constituição Federal de 1988 e ratificado pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB – Lei n. 9.394/1996). As suas evidências decorrem dos resultados de uma pesquisa que buscou responder à seguinte pergunta de partida: Como se materializa a gestão democrática nos contextos cotidianos das escolas públicas estaduais na cidade de Frutuoso Gomes-RN?

O referido município tem 4.233 habitantes e pertence à mesorregião Oeste Potiguar, a 349 km de Natal (capital potiguar), no sentido Noroeste, rumo ao estado da Paraíba. É no cenário de uma cidade pequena, longe dos grandes centros urbanos e com sérios problemas sociais e infraestruturais que discutiremos a gestão democrática no cotidiano das escolas, levando em consideração as relações e as vivências dos sujeitos nos diferentes espaços e tempos institucionais.

As precárias condições sociais, educacionais e econômicas de Frutuoso Gomes-RN são evidenciadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) e pelo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (ADHB, 2013), ao apontarem que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município era de 0,597, o que o situava na faixa de Desenvolvimento Humano Baixo (IDH entre 0,500 e 0,599). No *ranking*, Frutuoso Gomes passou a ocupar a 4215ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo seu IDH. Esse fato o destacou como um município pobre, com profundas dificuldades sociais e políticas a serem sanadas pelo poder público.

Antes de prosseguirmos nas discussões, explicitamos que entendemos contextos cotidianos como espaços e tempos de produção de saberes-fazer², que possibilitam aos sujeitos apropriação criativa em seus diferentes modos de pensar e agir, cujos significados e sentidos manifestam-se como construções socioculturais engendradas pela pluralidade e pela subjetividade dos sujeitos em suas realidades escolares. Tal entendimento consiste em uma aproximação e apropriação do aporte teórico-metodológico usado por autores cotidianistas, como: Alves (2001), Certeau (2014), Ferraço (2001, 2007), Oliveira (2001, 2005) e Barbosa (2010)², os quais buscam apreender por meio dos diferentes sentidos como os sujeitos

1 Bricolagem sugerida por Alves (2001) e Ferraço (2007). Doravante, neste artigo, o uso de outras possibilidades de bricolagem será recorrente.

2 É fundamental ressaltar que esse autor se utiliza da abordagem multirreferencial. Para um exercício de aproximação entre a multirreferencialidade e Certeau, ver Ribeiro (2015).

tecem o pano de fundo da democracia em vários momentos vivenciados nas escolas. A priori, entendemos como gestão democrática aquela que pressupõe possibilidades de participação dos sujeitos que constituem a comunidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários, membros do Conselho Escolar), assim como a que considera as relações internas e externas com a comunidade local, que se constituem na horizontalidade e no reconhecimento da pluralidade, mediante as quais os sujeitos vão estabelecendo seus vínculos e suas invenções. Nesse sentido, fica o esclarecimento de que

uma sociedade [escola] democrática, não é, portanto, aquela na qual os governantes [gestores] são eleitos pelo voto. A democracia pressupõe uma possibilidade de participação do conjunto dos membros da sociedade em todos os processos decisórios que dizem respeito à sua vida cotidiana, sejam eles vinculados ao poder do Estado ou a processos interativos cotidianos, ou seja, em casa, na escola, no bairro etc. (OLIVEIRA, 2005, p. 11).

Ao refletirmos sobre a gestão democrática à luz do referencial certauniano, de um lado, compreendemos que a democracia representativa (escolha pelo voto) não dá conta de entender a dinâmica do cotidiano, que se faz e se (re)inventa de maneira não autorizada, porque esta é caótica e imprevisível, de modo que o cotidiano não se revela em práticas previsíveis e manipuláveis. Ele é ultra autêntico. Por outro lado, não pretendemos desqualificar o processo de escolha dos gestores escolares via eleição – maneira que acreditamos ser a mais adequada –, pois entendemos que não devemos entregá-la à sorte, arriscando que haja escolhas inconsequentes pela via da arbitrariedade política. A democracia participativa é uma possibilidade existente, porque “a relação (sempre social) determina seus termos, e não o inverso, e que cada individualidade é o lugar onde atua uma pluralidade incoerente (e muitas vezes contraditória) de suas determinações relacionais” (CERTEAU, 2014, p. 38).

Todo esse contexto nos faz articular uma concepção de gestão escolar democrática que, vinculada às ideias do cotidiano, reconhece os sujeitos como “operadores” e produtores de tramas e truques, com o uso de estratégias e táticas que, segundo Certeau (2014), são duas lógicas de ações que se configuram nas relações e nas ações entre os sujeitos. As estratégias requerem espaços próprios e definidos para acontecerem; já as táticas não necessitam de espaços específicos, apropriando-se, apenas, das circunstâncias para transformar aquilo que é estranho em algo pertinente e suscitando decisões, envolvimento e participação nas diferentes ocasiões cotidianas, conforme veremos mais adiante.

Nessa lógica, a gestão escolar democrática sai de uma compreensão – até certo ponto linear, que nos leva a pensá-la apenas na esfera da representatividade (da escolha do gestor escolar ou das decisões formais nos Conselhos Escolares,

por exemplo), como normalmente se define, para assumir a condição de espaçotempos por meio dos quais os sujeitos se fazem, (re)constituem-se e se relacionam entre si. Assim, “[...] *o espaço é um lugar praticado*” (CERTEAU, 2014, p. 184, grifos do autor).

Nossa investigação trilhou os caminhos da pesquisa qualitativa, visto que a compreensão da gestão escolar democrática em seu movimento cotidiano exige uma imersão do pesquisador, no sentido de apreender as subjetividades e as pluralidades que são evidenciadas nos contextoscotidianos escolares. Para a realização deste estudo, utilizamos os seguintes procedimentos metodológicos: a revisão de literatura, tanto relacionada ao referencial certeuniano quanto à gestão escolar democrática; a análise documental, incluindo legislação nacional, estadual e documentos produzidos pela própria escola; as observações diretas de situações vivenciadas no cotidiano de duas escolas públicas estaduais no município de Frutuoso Gomes-RN, denominadas Alfa e Beta; e, por fim, as entrevistas não estruturadas com diretoras, coordenadoras pedagógicas e professoras membros dos Conselhos Escolares das escolas lócus da pesquisa.

Para efeitos deste artigo, propomo-nos a apresentar e refletir sobre dados que foram construídos a partir das observações diretas de momentos coletivos propiciados pela gestão das escolas. Esses momentos foram denominados de episódios, como forma de evidenciar que a realidade não pode ser captada em sua totalidade, mas enquanto circunstâncias diversas e adversas que compõem os contextoscotidianos dos sujeitos escolares (gestores, coordenadores, professores, funcionários e alunos). São esses fragmentos que nos possibilitam desenvolver uma compreensão acerca de como a gestão escolar democrática vem se materializando no cotidiano das escolas, evidenciando as estratégias e as táticas usadas pelos sujeitos. Priorizamos a análise de dois episódios: a) o primeiro, relacionado ao Projeto Político-Pedagógico (PPP) da Escola Estadual Beta (EEB); e b) o segundo, relativo ao Conselho Escolar (CE) da Escola Estadual Alfa (EEA), por serem considerados mecanismos fundamentais ao exercício da democracia na escola, conforme preceitua a legislação nacional.

A LDB (Lei n. 9.394/1996), em seu Artigo 12, incisos I e VI, assegura que é responsabilidade da escola elaborar e executar sua proposta pedagógica, bem como articular-se com as famílias e a comunidade, de modo a estabelecerem integração da sociedade com as instituições de ensino. Em seu Artigo 13, os incisos I e II explicitam que os docentes devem participar da elaboração da proposta pedagógica da escola e colaborar com as atividades que ensejam a articulação da escola com a sociedade e a família. No Artigo 14, os incisos I e II ratificam que a gestão escolar democrática se faz mediante a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das

comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Desse modo, seja pelas instituições de ensino, seja pelos docentes, seja pelos sistemas, a gestão democrática é uma determinação legal. Procuramos, portanto, descortinar como essa gestão vem se materializando no cotidiano das escolas a partir dos episódios que foram presenciados pelo pesquisador, enquanto realizava sua investigação.

Os episódios constituem narrativas construídas mediante as observações diretas e as anotações no diário de pesquisa, conforme nos sugere Barbosa (2010), tentando enxergar o movimento da gestão escolar numa tentativa de compreender as táticas e as criações (CERTEAU, 2014) usadas pelos praticantespensantes (OLIVEIRA, 2001) para vivenciar a gestão escolar democrática em seus contextoscotidianos escolares. As reflexões em torno da gestão democrática no cotidiano das escolas públicas estaduais de Frutuoso Gomes-RN, captando práticas e relações que realcem momentos de construção democrática, são, ao mesmo tempo, desafiadoras e encantadoras. Não é fácil captar as intenções e as (re)ações enquanto elas acontecem nos espaçostempos da gestão escolar democrática, pois os sujeitos estão “[...] envolvidos, mergulhados em movimentos de *invenções e partilhas desses saberes/sažeres*, imbricados nas ‘*artes de inventar o cotidiano*’” (FERRAÇO, 2007, p. 83, grifo do autor).

GESTÃO DEMOCRÁTICA NO COTIDIANO DAS ESCOLAS PÚBLICAS EM FRUTUOSO GOMES/RN

No decorrer desses vinte e quatro anos em que a LDB (Lei n. 9.394/1996) se apresenta como marco legal de estruturação e funcionamento da educação brasileira, é perceptível o quanto a gestão democrática no cotidiano das/nas escolas não vem se materializando efetivamente. Os episódios observados e registrados durante a pesquisa são deflagradores de uma realidade na qual a democracia ainda permanece opaca nas escolas. É fato que em matéria de gestão democrática as instituições de ensino precisam avançar, pois existem, de um lado, escolas que continuam ignorando o que determina a Lei maior da educação brasileira, em termos de participação dos docentes e da comunidade tanto na elaboração e na execução do Projeto Político-Pedagógico quanto nas decisões pedagógicas, administrativas e financeiras via Conselho Escolar. Por outro lado, há sistemas de ensino imputando a gestão democrática, quando continuam a estabelecer o acesso ao cargo de gestor escolar por meio da indicação política e não garantem as condições para assegurar a participação dos profissionais que atuam na escola. Possivelmente, um dos grandes desafios a serem enfrentados pelo poder público consiste em envidar esforços para superar as práticas clientelistas no âmbito da

escolha do gestor, conforme defende Medeiros (2007), e, ao mesmo tempo, para desenvolver ações que venham a corroborar com os preceitos legais do princípio da gestão democrática.

Todavia, não podemos abrir mão da defesa de uma gestão escolar democrática que favoreça a participação de docentes, pais e funcionários tanto na elaboração, discussão e acompanhamento do projeto político da escola quanto nas decisões do Conselho Escolar, conforme preceitua a LDB (Lei n. 9.394/1996), em seu Artigo 14. À luz desses dois mecanismos (Projeto Político-Pedagógico e Conselho Escolar), a intenção é apresentar os saberes-fazer e a vivência da gestão democrática na escola pública a partir de recortes de dados empiricamente construídos por meio de observações diretas de momentos específicos, chamados de episódios, nos quais se expressam as formas/maneiras como a gestão democrática vem sendo materializada pelos praticantes-pensantes em suas relações, estratégias e táticas, usadas nos contextos cotidianos das escolas estaduais de Frutuoso Gomes-RN.

Consideramos por bem expor cenas que refletem a dinamicidade dos contextos cotidianos escolares, acompanhados no interior das escolas Alfa e Beta, buscando, como afirma Esteban (1999, p. 21 *apud* OLIVEIRA, 2005, p. 100), “[...] muitas possibilidades de interpretação dos fatos, a existência de vários percursos, desvios e atalhos [...]”, para compreensão e apreensão mais detalhada das diferentes situações que ocorrem no cotidiano das escolas. Procuramos tecer fios entre o que observamos nos diferentes espaços e tempos escolares e as teorias estudadas, conforme o desenrolar da maioria dos estudos que buscam compreensões sobre questões cotidianas.

Em e por princípio, todo processo democrático requer a participação dos sujeitos em todos os espaços e momentos vivenciados pelas escolas. Na prática cotidiana, essa não é uma tarefa fácil, pois implica a reconstrução de saberes-fazer que parecem assustar alguns sujeitos, conforme as narrativas a seguir, haja vista a necessidade de criar astúcias, burlando regras, falseando ideias e negociando alianças. As apresentações dos episódios seguem a ordem cronológica da observação.

EPISÓDIO DA ESCOLA ESTADUAL BETA (EEB) - PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO EM CENA: TÁTICAS OU ESTRATÉGIAS?

Eram aproximadamente 14h de uma terça-feira (18/08/2015), ao calor de mais de 30° na Escala Celsius, quando se iniciou uma roda de conversa entre alguns sujeitos da equipe de direção e serviços administrativos da Escola Estadual Beta (EEB), envolvendo quatro profissionais. Em virtude de a cidade de Frutuoso Gomes-RN ser bastante pequena e existirem apenas duas escolas estaduais, as quais foram lócus da pesquisa, usamos pseudônimos para todos os sujeitos citados, não apontando, além disso, as funções que eles desempenham em seus espaços escolares, uma vez que estas também levariam a sua identificação.

Esse episódio começou quando Iza tomou a iniciativa e abriu a conversa com o grupo, explicitando a preocupação com a necessidade de atualização do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola, expressando-se da seguinte forma: “Pensei em convocar os professores para atualizar o PPP, mas desisti; só dá uma zoadá danada. Então, atualizamos, não é? E, depois apresentamos para eles [os professores] que se considerarem necessário acrescentam alguma coisa” (IZA – EEB).

A partir dessa situação, percebemos que as expressões faciais de alguns sujeitos que dividiam aquele espaço apertado (diretoria/secretaria), de aproximadamente 20 m², ocupado por birôs, cadeiras, armários e outros equipamentos, se modificaram. Gilka, folheando o PPP, apenas indagou ao grupo: “Então, fica acordado que atualizamos tudo e depois apresentamos, não é assim?” (GILKA – EEB).

Dando sequência à conversa, Pedro, numa espécie de enaltecimento do documento (PPP), evidenciou o quanto este estava perfeito, deixando claro que ele, a coordenadora pedagógica anterior e outros sujeitos da equipe de direção foram os construtores e reconhecendo que a redação estava impecável, embora fosse “de fachada”, a missão, a visão de futuro e as concepções de escola, homem e sociedade apresentadas. Além disso, pontuou: “O que precisam ser reestruturadas são as metas e ações e nem todas, porque algumas ainda não foram atingidas ou realizadas” (PEDRO – EEB). Em meio às conversas, Jung concordou com as colocações dos demais presentes na roda de conversa e afirmou: “Isso é só para dizer que tem; mera burocracia, o importante é ter” (JUNG – EEB).

Após todas as colocações dos sujeitos do grupo, Iza demonstrou preocupação em atualizar os dados socioeconômicos dos alunos e de seus familiares. Imediatamente, solicitou a impressão do questionário aplicado em anos anteriores, que, naquela mesma tarde, foi distribuído para os alunos para que

fosse respondido em casa com os pais e devolvido no dia seguinte. Isso causou certa agitação nos alunos, os quais perguntavam para que era aquilo, de modo que alguns indagavam: “se não trouxe tem alguma coisa?”. Surpreendentemente, Lucas entrou naquele espaço apertado e, ouvindo a conversa, deixou claro desconhecer o PPP, expressando-se assim: “Ah! Aqui tem PPP? Preciso fazer uma leitura, para ver o que posso adequar ao meu trabalho” (LUCAS – EEB).

No mesmo instante, meio assustada, Iza respondeu a Lucas da seguinte forma: “Ao chegar na escola tive a intenção de deixar o PPP em cima dos birôs da diretoria/secretaria, mas fui orientada que deveria guardá-lo e se alguém o solicitasse apresentava” (IZA – EEB). Imediatamente, Iza olhou para todos ali presentes e afirmou: “Por hoje, fizemos o que podíamos, amanhã receberemos os questionários e em seguida faremos as análises dos dados socioeconômicos desses meninos” (IZA – EEB). Todos concordaram e encerraram a roda de conversa.

A partir do que foi narrado acima, podemos pontuar vários aspectos para suscitar a reflexão acerca do processo democrático no âmbito da EEB, que se apresenta pouco compreendido pelos sujeitos que estão à frente do núcleo gestor da escola (direção, vice-direção, coordenação e assistentes), tendo em vista que eles parecem assustados com os debates que a democracia possibilita nos processos de construção e decisão coletiva. O intrigante é que as razões para bloquear os processos democráticos são bastante rasantes, uma vez que os debates são arrefecidos em nome de uma possível “ordem na escola”, provocando o silenciamento e o distanciamento dos principais envolvidos no processo pedagógico (professores, alunos, funcionários etc.) e nas decisões que dizem respeito ao Projeto Político-Pedagógico.

Nesse contextocotidiano, a democracia assume o sentido de baderna, desordem. São essas (in)compreensões que, de um lado, dificultam a execução do princípio da gestão democrática do ensino público, porque o encaminhamento dado pela escola reflete uma estratégia de manipulação, com a nítida intenção de isolar os sujeitos de querer e poder (CERTEAU, 2014). É a equipe gestora (diretora, coordenadora, secretária etc.), demonstrando sua relação de forças quando, calculadamente, esvazia o debate e as possibilidades de construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico. Por outro lado, para reforçar tal princípio no cotidiano da escola, a ideia de constituir uma comissão é um aspecto salutar, desde que ela fosse escolhida por e entre os pares e não uma mera imposição da equipe gestora da instituição. A imposição traduz uma tática da equipe gestora que burla as regras democráticas, quando não aceita que pessoas e profissionais com perspectivas diferentes de pensar e de enxergar a escola possam se integrar

ao debate, considerando que “[...] as táticas apontam para uma hábil *utilização do tempo*, das ocasiões que apresenta e também dos jogos que introduz nas fundações de um poder” (CERTEAU, 2014, p. 96, grifo do autor).

Depois de três décadas de sanção da Constituição Federal pelo Congresso Nacional e de pouco mais de duas décadas da promulgação da LDB (Lei n. 9.394/1996) – duas referências fundamentais para orientar as escolas, os profissionais e os sistemas de ensino quanto ao princípio da gestão democrática –, a prática e a vivência desta não mais deveriam assustar a equipe gestora, pois democracia não é silenciamento, tampouco baderna. A acepção de democracia aqui defendida pressupõe possibilidades de participação dos sujeitos em todos os processos decisórios que dizem respeito à vida escolar, inclusive, com a presença de posições divergentes.

Considerando o exposto, corroboramos Maia e Costa (2013), (re) afirmando que a escola tem enormes desafios a superar para materializar a vivência da gestão democrática em seu cotidiano. Dentre eles, destacamos: a eliminação das relações competitivas e de práticas corporativas e a efetivação da participação de todos os sujeitos nos processos de planejamento e execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, de modo que possam se sentir parte dos/nos processos que ocorrem no cotidiano escolar. É fundamental que a democratização da gestão escolar ocorra de modo a abrir possibilidades para reflexões que possam levar o grupo a “[...] compreender o que antes não compreendia, [de modo a começar] [...] a ver o que antes não via [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 101).

A narrativa mostra que a noção de democracia, com efetiva participação dos sujeitos nos processos de construção e decisões político-pedagógicas da escola, se apresenta fragilizada por uma cultura ordinária que nega a complexidade das relações sociais engendradas no cotidiano da escola, abafando inclusive as possibilidades de resistências. No entanto, precisamos compreender que qualquer tentativa no sentido de modificar o instituído é louvável, mesmo que correspondam a microações que podem ser definidas como gestão democrática. A partir do exposto, entendemos que não existe uma única maneira de enxergar os fatos e acontecimentos que ocorrem nos contextos cotidianos escolares, pois os significados e sentidos atribuídos à democracia e, por conseguinte, à gestão democrática escolar são polissêmicos e dependem do contexto e do modo como os sujeitos se apropriam das informações, das decisões, do planejamento e da execução das atividades e/ou ações vivenciadas cotidianamente nos diferentes espaços e tempos e momentos escolares.

EPISÓDIO DA ESCOLA ESTADUAL ALFA (EEA) - CONSELHO ESCOLAR EM EVIDÊNCIA: ATALHOS OU VIAS JÁ PERCORRIDAS?

Eram exatamente 15h do dia 29 de outubro de 2015, uma quinta-feira, quando a sirene da Escola Estadual Alfa fez seu alarde, avisando aos alunos que estavam liberados das duas últimas aulas. Estudantes e alguns pais começaram, então a entrecruzar-se no portão de saída. Os primeiros saltitavam de alegria por terem sido liberados das aulas e os segundos, alguns sorridentes, outros bem sisudos, entravam para participar de uma reunião de pais e mestres, por convite de Clara.

Ao chegarem, foram logo ocupando as cadeiras enfileiradas no grande pátio coberto: melhor local da escola para acomodar uma quantidade superior a quarenta pessoas. Passados alguns minutos, Clara deu boas-vindas aos presentes e informou a pauta a ser discutida no encontro. Os pontos abordados foram: falta de professor de Língua Portuguesa, devido à remoção da professora que ministrou a disciplina até o 3º bimestre; cronograma de avaliações para o 4º bimestre; divulgação do resultado anual, das provas finais e dos exames especiais, com datas previamente definidas.

A falta de professor de Língua Portuguesa para fechar o ano letivo não agradou os presentes. Notamos alguns olhares, gestos e expressões faciais de inquietação, mas apenas uma mãe de um dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental questionou: “E aí, como vai ficar?” (EVA – EEA).

Após esse questionamento, Dimas se levantou e começou a explicar a situação, dizendo que considerava angustiante ter que discutir a resolução do problema com os pais, mas que necessitava relatar o fato para que todos compreendessem. Esclareceu que a remoção da professora não ocorreu pelos trâmites normais, pois foi feita diretamente e de forma impensada pela Diretoria Regional de Educação e Cultura (DIREC), sem qualquer parecer da escola e sem enviar outro professor para substituí-la, causando verdadeiro transtorno à comunidade escolar. “Por isso, buscamos alternativas de solução para o problema junto a vocês [pais] e demais aqui presentes” (DIMAS – EEA).

Diante da ausência de um professor titular para ministrar a disciplina, ficou esclarecido que os alunos já tinham notas suficientes para aprovação, uma vez que todos apresentaram nota igual ou superior a 9,0 (nove) em cada um dos três primeiros bimestres. Portanto, para que os alunos não fossem prejudicados na conclusão do ano letivo, a escola propôs aos presentes repetir uma das notas, o que fez com que fossem aprovados por média.

Nesse intuito, Clara retomou a palavra e colocou em votação a proposta que planejava, da seguinte forma: “Quem concorda em repetir uma das notas levante a mão” (CLARA – EEA). Momentaneamente, imaginei: ora, quem vai ser contra? Pelo que pude perceber, todos levantaram a mão, concordando com a tomada de decisão, obviamente. Mesmo assim, em tom destoante, ela indagou: “Quem for contra que venha até aqui justificar” (CLARA – EEA).

É óbvio que nenhum dos presentes fez qualquer sinal que fosse. Como forma de amenizar a situação, Olívia começou a esclarecer que as aulas de Língua Portuguesa do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) seriam ministradas pelos estagiários do curso de Letras – habilitação em Língua Portuguesa – da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), *Campus* Avançado de Patu-RN. Portanto, em termos de conteúdo, não teriam grandes perdas, embora tivesse receio de que os alunos matassem as aulas, por razão da não avaliação/prova, por isso solicitou empenho e acompanhamento dos pais.

Na oportunidade, Dimas relatou que, em comum acordo com Clara, iriam angariar recursos próprios para gratificar uma pessoa da comunidade para dar as aulas de Língua Portuguesa no Ensino Médio, seguindo a mesma condição, ou seja, sem avaliação/prova, repetindo, portanto, para o 4º bimestre, uma das notas. Nenhum pai ou professor manifestou opinião contrária às decisões apresentadas por Clara, Olívia e Dimas, ainda que não tenham sido esclarecidas as razões do que impedia a realização das avaliações do 4º bimestre.

Naquele momento, por mais de uma vez, uma voz alertava aos presentes que assinassem a ata, a qual, juntamente com as assinaturas dos membros do Conselho Escolar, garantiria a legitimidade das decisões ali apresentadas e tomadas. A reunião foi encerrada com os agradecimentos de Clara aos presentes e com o oferecimento de suco e biscoitos a todos.

Fundamentados no que acabamos de narrar, realçamos que a escola vem se esforçando para vivenciar a gestão democrática em seu cotidiano, embora sejam perceptíveis alguns embaraços na condução dos processos decisórios, pois, apesar de fazer uso da transparência nas informações, a abordagem da problemática e as soluções predeterminadas não deram oportunidade de discussão para que a comunidade apresentasse alternativas de solução para o problema. É a escola – por meio de seus profissionais da cúpula – utilizando estratégias para demonstrar sua relação de forças diante dos pais e da comunidade escolar. A narrativa é explícita em reforçar o quanto a escola tem receio do debate aberto, quando se prontifica em arrumar e arranjar situações mediante o uso de estratégias que coíbem as possíveis resistências e alternativas diferentes das pensadas pela escola. Nessa direção, a escola já vem com as soluções prontas, de modo que elas não são frutos das discussões amplas e abertas com a comunidade escolar.

Segundo Paro (2000), na prática da gestão democrática, é oportuno que os diferentes segmentos da escola (professores, funcionários, pais, alunos e membros do Conselho Escolar) tomem consciência das dificuldades pelas quais a escola está passando, a fim de que procurem desenvolver ações para superá-las. Do contrário, a participação fica comprometida e reduzida apenas à “participação como presença” (LÜCK, 2011, p. 36), por meio da qual os sujeitos são partes do processo, mas não participam ativamente das soluções e da construção da realidade da qual fazem parte, conforme afirma Lück (2011).

Considerando esses argumentos, passamos a entender que a gestão democrática da escola pública se consolida com a abertura de espaços e tempos escolares em que os diferentes sujeitos se autorizam cotidianamente no exercício de suas práticas, na busca pelo atendimento das necessidades das comunidades escolar e local, sem necessariamente vinculá-las às determinações dos poderes centrais do Ministério da Educação (MEC) ou da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) do RN.

Nessa lógica, a escola passa a ser compreendida como espaço privilegiado para o fortalecimento da democracia, na medida em que nela são estabelecidas relações entre os saberes singulares e plurais que os sujeitos trazem do convívio social, que acabam influenciando e/ou sendo incorporados aos saberes-fazer escolares. Apesar de essa forma de enxergar a escola ser bastante recorrente, pensamos que somente se constitui enquanto prática se os sujeitos que dela fazem parte conseguirem definir claramente quais são suas finalidades e como prossegui-las para alcançar maior sucesso no funcionamento e no desenvolvimento de práticas diferenciadas, comprometidas com as mudanças internas da escola, estando elas vinculadas às dimensões administrativa, pedagógica e financeira.

Embora não tenha ficado claro que naquele momento o Conselho Escolar estava presente para participar de uma forma ou de outra das decisões ali apresentadas e tomadas, percebemos uma certa preocupação em documentar em ata com assinatura dos presentes e dos conselheiros, para garantir legitimidade às decisões, uma vez que a participação do referido colegiado no processo decisório atende a um dos princípios da Gestão Democrática do Ensino Público, assegurado na Constituição Federal de 1988 e na LDB (Lei n. 9.394/1996).

Com isso, fica evidente que os sujeitos articuladores do encontro entendem que o Conselho Escolar é um dos pilares da gestão democrática que, no exercício de suas funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, proporciona uma rede de articulações entre escola, famílias e comunidade local, com ampla possibilidade de descentralização e autonomia dos/nos processos escolares. Embora essa compreensão faça parte do jogo que é jogado na escola, com todos os truques e tramas que o cotidiano constrói, as maneiras de condução acabam

não reforçando tal possibilidade, porque “[...] as práticas cotidianas são igualmente definíveis como manipulações internas a um sistema – o da língua ou ao de uma ordem estabelecida” (CERTEAU, 2014, p. 85). Nesse caso, a ordem estabelecida era os alunos concluírem seu ano de estudo, sem serem prejudicados por uma determinação sistêmica, que foi a remoção da professora de Língua Portuguesa, sem nenhuma negociação ou diálogo com a escola. Em geral, a ordem de cima para baixo não constitui um simples atalho do percurso, mas uma via recorrente nos contextos cotidianos das escolas.

Não menos relevante é o reconhecimento da importância do Conselho Escolar enquanto mecanismo de democratização da gestão escolar, embora sua expressividade diante da situação apresentada na reunião confirme que o Conselho Escolar “[...] tem servido apenas para referenciar o que já vem pronto da direção. [...] serve para legitimar o que os professores, coordenadores, diretor já conversaram e decidiram” (PARO, 2007, p. 100). Esse fato demonstra a necessidade de inventar, criar outras práticas para que a gestão democrática não se configure apenas como retórica de seus praticantes pensantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises sobre a materialização da gestão democrática nos contextos cotidianos das escolas públicas referenciadas neste artigo evidenciam, através dos episódios narrados a partir de observações diretas nos contextos escolares, compreensões enviesadas dessa prática, visto que as iniciativas de participação dos sujeitos na gestão dos processos educativos, ainda pontuais e acanhadas, são, muitas vezes, defendidas equivocadamente como gestão democrática. As estratégias e táticas usadas pelas equipes gestoras das duas escolas são, em geral, inibidoras de uma gestão democrática, por dificultarem o acesso ao debate e às decisões coletivas, reforçando verticalidade nas relações, descredibilidade e desconhecimento de seus projetos, bem como não envolvimento de todos os segmentos nos processos de elaboração e decisão coletiva. Os profissionais da cúpula gestora preferem se utilizar da tática de chegar com as soluções prontas, porque confundem democracia com baderna e com mera socialização de informações.

À luz das narrativas, a democratização da gestão se encontra bastante incipiente, visto que as estratégias e táticas foram pouco ousadas no que concerne à participação e ao envolvimento dos sujeitos. No primeiro episódio, o processo democrático foi frustrado sob a justificativa de que um maior envolvimento dos sujeitos na atualização do Projeto Político- Pedagógico levaria à desordem, à baderna, impossibilitando a discussão, a pluralidade de ideias e pensamentos

divergentes. No segundo episódio, o processo democrático também é pouco evidente, uma vez que os sujeitos participam apenas legitimando decisões tomadas previamente pela equipe gestora, sem debates e apresentação de outras sugestões e encaminhamentos dos demais segmentos da comunidade escolar para as demandas apresentadas.

O processo de gestão democrática é bastante contraditório e descontínuo. É plasmado por estratégias e táticas inusitadas, porque os sujeitos entram num jogo ambivalente: “Faz o contrário daquilo que diz” (CERTEAU, 2014, p. 197). Pelo menos é dessa forma que eles se apresentam nos contextos cotidianos das duas escolas pesquisadas, sendo que em uma ocorre de maneira mais acentuada do que na outra. Mesmo assim, os contextos cotidianos são muito dinâmicos e possibilitam aos praticantes pensantes diferentes sentidos e significados à democracia, por isso nossas análises, às vezes, se relativizam e os resultados não se apresentam como fechados, ou seja, como verdades únicas, mas apenas como meios de aproximar a leitura do vivenciado e do praticado nos contextos cotidianos das escolas lócus da pesquisa. Aproximar as discussões da gestão democrática com o referencial de Certeau (2014) é se deparar com a necessidade de fuga dos padrões convencionais e com a linearidade que apresenta a maioria das produções científicas. É se abrir para o (in)certo, para as oscilações em sua exploração. Com esse entendimento, tentamos “[...] produzir/inventar ‘novas’ e ‘momentâneas’ alternativas de análises [...]” (FERRAÇO, 2001, p. 92) que nos permitem diferentes compreensões e apreensões sobre a materialização da gestão democrática nos referidos contextos cotidianos escolares.

Diante dos dados construídos, a gestão democrática ainda não está consolidada, uma vez que nossas análises encontram vários aspectos que indicam resistências à abertura de canais que favoreçam a participação de todos os sujeitos nos diferentes espaços e tempos que necessitam ser compartilhados, de modo que as relações sejam mais favoráveis à vivência da democracia nos cotidianos escolares. Nessa lógica, a gestão democrática da escola pública se constitui mais no campo teórico do que no prático, pois as discussões e embates, que possivelmente ocorrerão nos processos de participação e decisão coletiva, parecem assustar parte dos praticantes pensantes em seus contextos escolares. No entanto, entendemos que tais obstáculos, se tomados como parte de um processo que é contraditório, imprevisível, podem, em outras circunstâncias, favorecer novas estratégias e táticas dos sujeitos em seus espaços e tempos escolares, que contribuam para a materialização da gestão democrática.

REFERÊNCIAS

ALVES, Nilda. Decifrando o pergaminho: o cotidiano das escolas nas lógicas das redes cotidianas. *In*: OLIVEIRA, Inês Barbosa; ALVES, Nilda (org.). **Pesquisa no/do cotidiano das escolas: sobre redes de saberes**. Rio de Janeiro: DP& A, 2001. p. 13-38.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/frutuoso-gomes_rn. Acesso em: 16 maio 2015.

BARBOSA, Joaquim Gonçalves; HESS, Remi. **O diário de Pesquisa: o estudante universitário e seu processo formativo**. Brasília: Liberlivro, 2010.

BASTOS, João Baptista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. *In*: BASTOS, João Baptista (org.). **Gestão democrática**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A/SEPE, 2001. p. 7-30.

BASTOS, João Baptista. Gestão democrática e pensamento liminar. *In*: FREIRE, Wendel. **Gestão democrática: reflexões e práticas do/no cotidiano escolar**. Rio de Janeiro: Wak, 2009. p. 143-162.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **LDB: Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 2. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CERTEAU, Michel. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. Tradução de Ephaim Ferreira Alves. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FERRAÇO, Carlos Eduardo. Ensaio de uma metodologia efêmera, ou sobre as várias maneiras de sentir e inventar o cotidiano escolar. *In*: OLIVEIRA, Inês Barbosa; ALVES, Nilda (org.). **Pesquisa no/do cotidiano das escolas: sobre redes de saberes**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 91-107.

FERRAÇO, Carlos Eduardo. Pesquisa com o cotidiano. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 98, p. 73-95, jan./abr. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010:** Atlas Digital Brasil. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 16 maio 2015.

LÜCK, Heloisa. **A gestão participativa na escola.** Petrópolis: Vozes, 2011. v. III.

MAIA, Benjamin Perez; COSTA, Margarete Terezinha. **Os desafios e as superações na construção coletiva do projeto político-pedagógico.** Curitiba: InterSaberes, 2013.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares. **Administração educacional e racionalidade:** o desafio pedagógico. Ijuí: Unijuí, 2007.

OLIVEIRA, Inês Barbosa. Certeau e as artes de fazer: as noções de uso, tática e trajetórias na pesquisa em educação. *In*: OLIVEIRA, Inês Barbosa; ALVES, Nilda (org.). **Pesquisa no/do cotidiano das escolas: sobre redes de saberes.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 39-54.

OLIVEIRA, Inês Barbosa (org.). **A democracia no cotidiano da escola.** 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A/SEPE, 2005.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública.** 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino.** São Paulo: Ática, 2007.

RIBEIRO, Mayra Rodrigues Fernandes. **A sala de aula no contexto da cibercultura:** formação docente e discente em atos de currículo. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social.** Tradução de Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

Benedito José de Queiroz

Mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Pós Graduação em Gestão escolar (UFRN), Graduado em Pedagogia (UFPB). Professor Efetivo no Ensino Médio da Escola Estadual Ivonete Carlos, da Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte. Atuou como Gestor Escolar da referida escola, no período de 2008 a 2011. E-mail: bjqueiroz16@gmail.com

Arlene Maria Soares de Medeiros

Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), professora e pesquisadora da Faculdade de Educação, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, atuando no ensino da graduação (Curso de Pedagogia) e da pós-graduação stricto sensu (Mestrado em Educação). Coordenou o Programa de Pós-Graduação em Educação no período de 2011 a 2014. E-mail: arilenemaria.medeiros@gmail.com

Recebido em: 09/06/2020

Aceito em: 19/01/2021

A construção do problema na pesquisa sobre política educacional: contribuições para o debate

*The construction of the problem in researches on educational policy:
contributions to the debate*

*La construcción del problema en la investigación sobre política educativa:
contribuciones al debate*

ALCIVAM PAULO DE OLIVEIRA

<http://orcid.org/0000-0002-5637-0890>

Universidade Federal de Pernambuco

Faculdade de Educação

Departamento de Fundamentos Sociofilosóficos da Educação

Pernambuco, PE, Brasil

ROSILDA ARRUDA FERREIRA

<http://orcid.org/0000-0002-4244-991X>

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Faculdade de Biologia

Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas

Amargosa, BA, Brasil

Resumo: A construção do problema de pesquisa é o foco deste artigo. Partindo dos debates sobre a fundamentação epistemológica da análise das políticas educacionais, identifica a necessidade de se propor caminhos que auxiliem na construção do problema da pesquisa. Da filosofia, adota sua postura diante da realidade, baseada na crítica ampla, histórica e sistemática. Das ciências políticas, traz a contribuição da “*Policy Analysis*” proposta por Frey (2000). Do campo da análise das políticas públicas em educação, recorre às contribuições da Rede de Estudos Teóricos e Epistemológicos em Política Educativa (RELEPE), por meio dos estudos de Mainardes e Tello (2015a; 2015b). Como resultados desse diálogo, apresenta uma proposta de construção do problema da pesquisa em políticas educacionais.

Palavras-chave: Epistemologia; Problema de Pesquisa; Políticas Educacionais.

Abstract: *The focus of this paper is the construction of the research problem. Starting from the debates on the epistemological foundation of the analysis of educational policies, it identifies the need to reflect on the construction of the research problem. From philosophy, the paper adopts the posture towards reality based on broad, historical, and systematic criticism. From political sciences, it adopts the contribution of the “Policy Analysis” proposed by Frey (2000). From the field of public policy analysis in education, it draws on the contributions of the Network for Theoretical and Epistemological Studies in Educational Policy (RELEPE), through the studies of Mainardes and Tello (2015a; 2015b). As a result of this dialogue, the paper presents a methodological proposal of the construction of the research problem in educational policies.*

Keywords: *Epistemology; Research Problem; Educational Policies.*

Resumen: *La construcción del problema de la investigación es el foco de este artículo. A partir de los debates sobre la base epistemológica del análisis de las políticas educativas, identifica la necesidad de proponer formas de ayudar en la construcción del problema de la investigación. Desde la filosofía, adopta su postura ante la realidad, basada en una crítica amplia, histórica y sistemática. De las ciencias políticas aporta la contribución del “Análisis de políticas” propuesto por Frey (2000). En el ámbito del análisis de políticas públicas en materia de educación, aprovecha las contribuciones de la Red de estudios teóricos y epistemológicos sobre políticas educativas (RELEPE), a través de los estudios de Mainardes y Tello (2015a; 2015b). Como resultado de este diálogo, se presenta una propuesta para construir el problema de investigación en políticas educativas.*

Palabras-clave: *Epistemología; Problema de Investigación Científica; Políticas Educativas.*

INTRODUÇÃO

No contexto atual, a formação em pesquisa na área das ciências sociais é um desafio complexo. Por um lado, temos as dificuldades impostas pelo “clima” das discussões em torno da crise dos paradigmas e, até mesmo, da crise da própria concepção de paradigmas (LOSADAS y CASAS, 2008). Por outro lado, o sistema formativo de pesquisadores tende a ser passível de críticas (TELLO, 2011), enquanto a necessidade de certas habilidades e competências exigidas desses mesmos pesquisadores parecem ser difíceis de serem desenvolvidas.

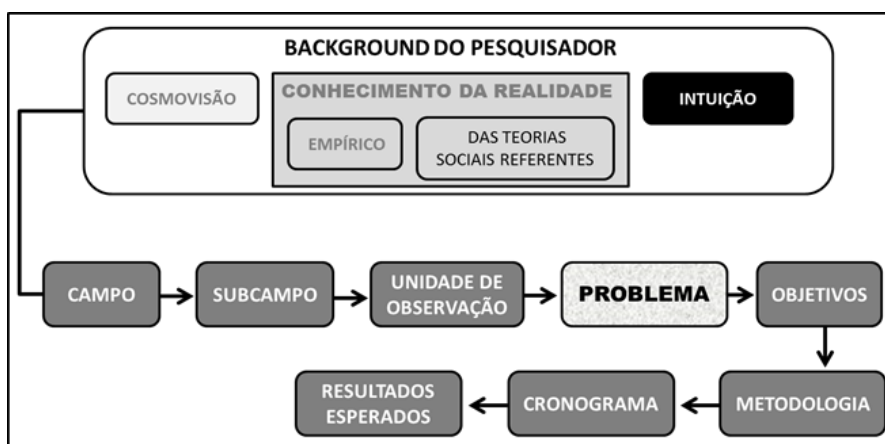
Esse desafio foi colocado em relevância especificamente no campo da análise das Políticas Públicas em Educação pela Rede de Estudos Teóricos e Epistemológicos em Política Educativa (RELEPE), motivado pela preocupação com o lugar de um enfoque epistemológico na análise das políticas públicas (MAINARDES, 2009). Segundo seus representantes, haveria a tendência nesse campo de estudo de se seguir determinada metodologia sem a devida sustentação epistemológica, atentando contra a solidez e a coerência dos processos de pesquisa (TELLO, 2012).

Para enfrentar tal desafio, a RELEPE propõe que os pesquisadores precisam considerar três níveis para promoverem a fundamentação epistemológica e superarem os déficits constatados: i) a escolha da perspectiva epistemológica; ii) a escolha do posicionamento epistemológico; iii) e, por fim, a escolha dos métodos de coleta e análise de dados, o que é chamado de epistemedotologia. Segundo os autores, a explicitação dessas escolhas possibilitaria a construção da pesquisa epistemologicamente fundamentada e informaria a cosmovisão do pesquisador, viabilizando a sustentação de suas conclusões a partir de um quadro epistemológico definido.

Mas, por onde começar? Quer dizer, num contexto de fragilidade formativa, há de se considerar a dificuldade de pesquisadores iniciantes para chegar a esse nível de consistência epistemológica na formulação de um problema de pesquisa, apesar dos manuais sobre técnica de pesquisa científica insistirem na primordialidade da sua construção, como nos indicam os trabalhos de Bravo (2001), Vasconcelos (2002), Rudio (2007), Fachin (2005), Lakatos (2003), Minayo (2012), Gil (2008), Trivinos (1987), entre outros.

A relevância do problema de pesquisa pode ser visualizada na Figura 01 que apresenta o esquema pelo qual, em geral, podemos visualizar a construção de um projeto de pesquisa e o lugar do problema a ser investigado.

Figura 01 - Esquema geral do projeto de pesquisa



Fonte: Elaboração própria

Na figura 01, destacamos, por um lado, o *background* do pesquisador como a fonte de todo o trabalho e vamos explorá-lo melhor adiante. Por outro, ao se tratar dos campos do conhecimento, identifica-se que o sistema de pesquisa no Brasil, estabelecido pela CAPES e CNPq, é organizado em quatro níveis: grande área; área, subárea e especialidades. Num paralelo, política educacional é uma especialidade da subárea planejamento e avaliação educacional, pertencente à área educação que, por sua vez, se agrega à grande área ciências humanas. Optamos aqui pela simplificação e aproximação com o esquema proposto na figura 01, nomeando a educação como campo e a política educacional como subcampo, o qual se vincula diretamente à unidade de observação, compreendida como realidades que se pretendem observar (BRAVO, 2001).

O procedimento sugerido no fluxograma da Figura 01, contudo, não é receita a ser seguida e, sendo um processo teórico, requer não apenas racionalidade, mas também intuição. De toda sorte, do esquema proposto na figura 01 podemos inferir a centralidade do problema no processo de pesquisa. Antecipando-se ou não, é ele que guiará e especificará a pesquisa: podemos ter diversas pesquisas tendo como objeto um determinado campo (por exemplo, Educação), que possui diversos subcampos (por exemplo, Política Pública de Educação) com diversas unidades de observação (por exemplo, Programa Universidade para todos - ProUni) sobre as quais se pode fazer uma infinidade de pesquisas, entretanto só haverá uma que pode ser identificada como original para cada problema. Havendo mais de uma para o mesmo problema, ela será replicação.

Ao tomar o problema como o centro do projeto de pesquisa, a sua formulação parece ser também o momento mais difícil. Corroborando essa postura, os “corredores” dos programas de pós-graduação ressoam a esfíngica pergunta que os orientandos de mestrado e doutorado escutam: mas, qual é seu problema de pesquisa mesmo?

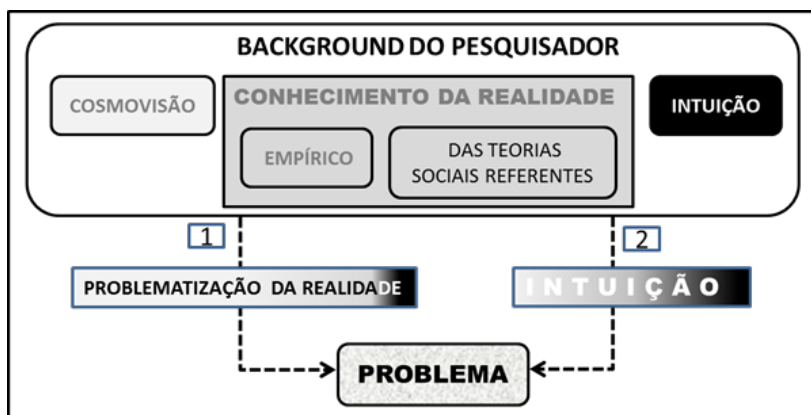
Por sua vez, os manuais, ao mesmo tempo em que denotam a importância do problema, apontando suas características, tendem a não detalhar os procedimentos para sua formulação. Trata-se de um processo para o qual parece não haver caminhos que se possa sugerir, ou o aprendizado se dá pelo “[...] treinamento [que] desempenha papel fundamental nesse processo” (GIL, 2008, p. 26), sendo um processo que se deve à “... *visión y agudeza intuitiva del investigador, en la que no existen reglas fijas y sirven de poco las fórmulas previas*” (BRAVO, 2001, p. 57).

Mas, seria possível sugerir procedimentos que possam ajudar os pesquisadores iniciantes na construção do problema de pesquisa? Neste artigo buscamos contribuir para a resposta a esta pergunta, considerando a experiência dos autores e o diálogo entre ciência e filosofia.

O PROBLEMA

Para melhor visualizarmos o processo de construção do problema, simplifiquemos o esquema da Figura 01, apresentando a Figura 02:

Figura 02 - Esquema do projeto simplificado



Fonte: Elaboração própria.

Segundo a simplificação proposta, o problema advém por um processo sistemático de problematização da realidade ou por uma intuição. Em ambos os casos, afirma-se que se trata de uma proposição, como pergunta ou hipótese, definidora do que será pesquisado e de como será feita a pesquisa. Mesmo no caso de advir por intuição, o problema exigirá um processo de legitimação, submetendo-o aos procedimentos da problematização para que possa ser situado na cartografia das pesquisas. Assim sendo, o principal caráter do problema não está em ser pergunta ou hipótese, mas em ser resultante de um processo de problematização da realidade. Para melhor compreender esse processo, se faz necessário que aprofundemos o sentido do termo “problema”.

Gil (2008) diferencia problemas de engenharia (referentes ao “como fazer”) e de juízos de valores (o que é melhor, o que é mal) dos problemas da ciência que seriam definidos pela suscetibilidade ao método científico: possibilidade de observar, testar e “manipular” variáveis envolvidas.

Vasconcelos (2002), por sua vez, fala de problema como senso comum, indicando que o diferencial deste para o problema científico é sua amplitude e ineditismo, mesmo que não tenha sido reconhecido “pela sociedade ou constituído ainda uma ‘disfuncionalidade’ aberta” (VASCONCELOS, 2002, p. 142)

Para Saviani (1996), todavia, não existem problemas técnicos, morais ou científicos, mas posturas técnicas, morais, religiosas ou científicas no enfrentamento dos problemas. Por isso, antes de qualificar uma proposição como problema científico, é importante perguntar se realmente trata-se de um problema porque, segundo o autor, houve uma vulgarização do sentido desse termo, isto é, define-se como problema o que se pode chamar de “questões” (como em matemática),

“enigmas” (como perguntas sem respostas), “dificuldades” (materiais, pessoais, coletivas), “desafios” (tarefas que exigem soluções) e etc., quando, na verdade, o sentido do termo deve ser buscado na sua radicalidade, por meio da reflexão filosófica, como busca de sentido para a realidade ou de resposta que as pessoas procuram num dado momento da vida:

Com efeito, todos e cada um de nós nos descobrimos existindo no mundo (existência que é agir, sentir, pensar). Tal existência transcorre normalmente, espontaneamente, até que algo interrompe o seu curso, interfere no processo alterando a sua sequência natural. Ai, então, o homem é levado, e obrigado mesmo, a se deter e examinar, procurar descobrir o que é esse algo. E é a partir desse momento que ele começa a filosofar. O ponto de partida da filosofia é, pois, esse algo a que damos o nome de problema. Eis, pois, o objeto da filosofia, aquilo de que trata a filosofia, aquilo que leva o homem a filosofar: são os problemas que o homem enfrenta no transcurso de sua existência (SAVIANI, 1996, p. 10)

É importante perceber que o autor se refere à filosofia como postura humana diante da realidade que tem na perplexidade, diríamos nós, seu momento de manifestação, e não como ordem de conhecimento erudito. A dificuldade de encararmos o problema dessa forma estaria no esquecimento do dramatismo que ele carrega: problemática é uma situação que impossibilita a continuidade da existência se não houver uma solução, de tal forma que problema tem o sentido de crise, manifesta tanto na inadequação das soluções existentes, quanto na ausência de uma solução adequada para o problema. Aqui encontramos a essência do problema: a necessidade! Não basta ser uma pergunta, ela precisa ser necessária, ser condição de continuidade para quem a faz. “Algo que eu não sei não é problema; mas quando eu ignoro alguma coisa que eu *preciso* saber, eis-me, então, diante de um problema”. (SAVIANI, 1996, p. 14, grifo nosso)

Há o risco de que essa dramaticidade existencial tenda a nos remeter a uma dimensão subjetivista (subjetivamente distorcida) do problema, quem sabe, reduzindo-o a questões existenciais? Sim, mas Saviani vai demonstrar que a problemática é, como de resto, a própria existência humana, algo que possui uma dimensão subjetiva e outra objetiva, dialeticamente relacionadas:

A verdadeira compreensão do conceito de problema supõe, como já foi dito, a necessidade. Esta só pode existir se ascender ao plano consciente, ou seja, se for sentida pelo homem como tal (aspecto subjetivo); há, porém, circunstâncias concretas que objetivizam a necessidade sentida, tornando possível, de um lado, avaliar o seu caráter real ou suposto (fictício) e, de outro, prover os meios de satisfazê-la. Diríamos, pois, que o conceito de problema implica tanto a conscientização de uma situação de necessidade (aspecto subjetivo) como uma situação conscientizadora da necessidade (aspecto objetivo). (SAVIANI, 1996, p. 14)

Observe-se que a “construção” do problema (em seu sentido pleno) implica na reflexão ao exigir que o sentimento de necessidade, em seu caráter existencial para o indivíduo e para a sociedade, seja trazido à consciência, assumindo-se subjetivamente as condições objetivas que geram o problema.

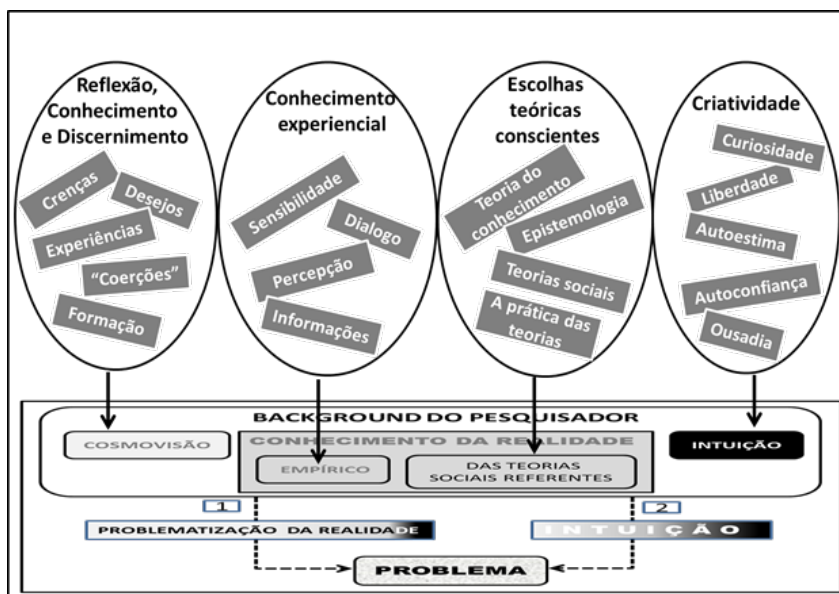
Dessa forma, o “Problema” da pesquisa precisa ser, antes de tudo, um problema no seu sentido mais profundo, materializando a crise diante da necessidade e, por isso, exigindo respostas; essa necessidade é identificada nas condições objetivas da realidade, pois é a realidade que exige respostas; e essa necessidade deve ser assumida subjetivamente pelo pesquisador. É por isso que na problematização excluimos “problemas” que parecem satisfazer apenas as curiosidades do pesquisador ou, de maneira reversa, são enfrentados como tarefas alienadas e alienantes pelo pesquisador para satisfazer outras necessidades pessoais, antes mesmo dele cumprir aqueles requisitos científicos ou operacionais (BRAVO, 2001).

Uma vez satisfeitas tais condições podemos então falar do caráter epistêmico do Problema, como proposição que direciona, qualifica e legitima a postura científica que irá enfrentá-lo.

O BACKGROUND QUE POSSIBILITA A PROBLEMATIZAÇÃO

O caminho que leva à problematização da realidade, como passo primeiro ou segundo no caso de vir antes a intuição, é resultante de um conjunto de fatores que o pesquisador traz consigo, como indica a Figura 03.

Figura 03 - O background do pesquisador



Fonte: elaboração própria

Perceba-se que, dos fatores elencados, à exceção do círculo referente às escolhas teóricas, todos os pesquisadores os trazem consigo, variando o peso que cada um deles possui em suas escolhas e decisões. As condições imediatas são dadas por um *background* constituído pela cosmovisão (TELLO, 2012), ou seja, pelas crenças, desejos, coerções, mais ou menos conscientes do pesquisador como pessoa existente. O ideal é que o pesquisador tenha o máximo de consciência de sua cosmovisão, exercitando em seu cotidiano a reflexão sobre suas ações (porque fiz, escolhi, recusei e etc.). Faz parte desse processo o grau de uso de sua intuição, ou seja, a curiosidade, a liberdade, a coragem, a autoestima e a autoconfiança que direcionam sua ousadia para ser intuitivo. Mas também são componentes que vão depender de condições objetivas, principalmente daquelas estabelecidas na relação com seu orientador ou com a comunidade de pesquisadores da qual faz parte. Com efeito, esses ambientes, como todo ambiente institucionalizado, implicam sempre em tensão entre a liberdade, a autoestima, a criatividade e a ousadia, de um lado; e de outro, as regras, a modéstia, a realização de protocolos pré-estabelecidos e o comedimento.

Posteriormente devemos considerar que para escolher um campo e um subcampo de pesquisa, deve-se ter o mínimo de conhecimento sobre ele, conhecimento que é ainda mais exigido quando se trata de formular o problema. O conhecimento teórico é certamente o mínimo pressuposto, mas é necessário

atentar, também, para o conhecimento como resultante da experiência (BONDIA, 2002). Não é simplesmente se informar e saber emitir opiniões, mas construir sabedorias sobre esse recorte, sabedoria que deve ser resultante do saborear o saber acessado. É no conviver com o campo e o subcampo que, havendo curiosidade e sensibilidade no pesquisador, se perceberá problemas, identificando-se os sujeitos e suas ações, compreendendo-se nexos causais entre procedimentos, enfim, indo-se além de descrição pura e simples da realidade. A vivência dentro da escola, por exemplo, nos dá uma percepção muito diversa entre o que a literatura fala sobre a elaboração do Projeto Político Pedagógico (subcampo da gestão escolar) e o que acontece efetivamente nas reuniões, decisões e elaborações do texto.

Nesse cenário, assenta-se um conjunto de escolhas que precisam ser objeto de atenção do pesquisador. No que se refere ao círculo das escolhas teóricas, este exige formação e domínio sobre teorias diversas que se colocam antes do domínio das teorias sociais e após elas. A teoria do conhecimento precisa considerar decisões acerca das relações entre sujeito e objeto e a possibilidade do conhecimento em geral, o critério de verdade e a lógica de regulação do real, por exemplo, decisões que estão subjacentes as teorias sociais. O mesmo se pode dizer da epistemologia em seu caráter de fundamentação científica das ciências humanas, implicando em escolhas sobre o caráter das regulações gerais da sociedade ou simplesmente sobre sua impossibilidade; sobre a unidade fundamental do arranjo social ser o modo de produção, a ação racional do sujeito ou o fato social, para ficarmos nas escolhas entre os clássicos da sociologia.

Dentre esses aspectos da reflexão e tomada de decisão, as escolhas com relação às teorias sociais parecem ser mais acessíveis talvez por serem a ponta do iceberg sociológico e, mesmo assim, deve-se considerar a diversidade de tradições e os riscos do ecletismo (TELLO e MAINARDES, 2015b) para que não se tente a fusão artificial do conflito com o consenso (GOMES, 1983) ou se acredite que uma só teoria consiga explicar ou compreender toda a realidade (WEBER, 2004).

PROBLEMATIZAÇÃO DA REALIDADE

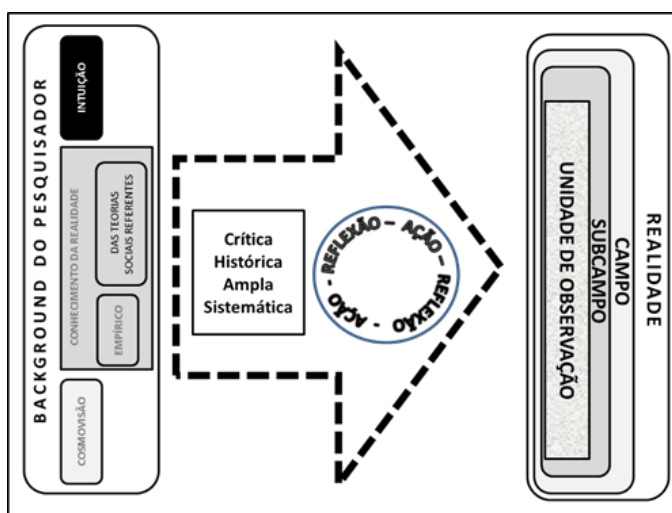
Perceba-se que a problematização pressupõe as escolhas sobre o campo, o subcampo e a unidade de observação, sendo esta última o recorte da realidade do qual o problema emerge como intuição ou como problematização da realidade.

Quando dizemos que o problema emerge como intuição, estamos nos referindo ao “(...) momento em que temos uma compreensão total, direta e imediata de alguma coisa, ou o momento em que percebemos, num só lance, um caminho para a solução de um problema científico, filosófico ou vital” (CHAUÍ, 2001, p. 77), que acontece antes mesmo da problematização.

De qualquer forma, a construção do problema de forma intuitiva, como afirmamos anteriormente, exige a análise de sua legitimidade e pertinência, isto é, um processo de verificação pela problematização da realidade. O mesmo processo que será feito caso a intuição não venha.

A problematização da realidade recortada (unidade de observação) é fruto de um processo de análise crítico, sistemático e radical, articulando-se teoria e prática, num processo de ação-reflexão-ação que faz emergir os “problemas” na medida em que, como observador, o sujeito assuma uma postura, assim como indicado na Figura 04 em continuidade com a Figura 03.

Figura 04 - Problematização da realidade



Fonte: Elaboração própria.

A ação-reflexão-ação exige, ainda, a superação do paradigma que o senso comum nos impõe sobre a relação entre teoria e prática. O fato é que, via-de-regra, nossa educação nos leva a compreendermos essa relação como sendo linear, ou seja, o senso comum tende a estabelecer a relação entre ação-reflexão-ação, exigindo uma sequência temporal entre os dois momentos.

Outra forma de dizer isto é: uma solução traz consigo sempre novos problemas, de modo que a relação entre planejar – executar – avaliar – planejar segue um esquema circular e não linear. Nenhuma ação começa do zero, com um diagnóstico, porque a própria decisão de fazer um diagnóstico provém de uma ação anterior que demonstrou ser arriscado começar a agir sem um diagnóstico

prévio, portanto, são as ações que provocam as mudanças de diagnóstico, que por sua vez, provocam mudanças no planejamento – na forma de planejar, inclusive; que provoca as mudanças no processo de avaliação e assim em diante.

Pensando-agindo dessa forma teremos mais facilidade em identificar a mútua dependência entre teoria e prática: só podemos construir modelos (teorias) representativos da realidade, porque interagimos (ação) com essa realidade; e toda interação com a realidade possibilita a (re)construção de modelos. Obviamente há muitos modelos pelos quais optamos em não os realizar por razões diversas (por não terem sentido, por não nos dar satisfação ou por serem mentirosos), como há interações que realizamos desconcentradamente, sem reflexão (por não precisarem de concentração ou por serem chatos e etc.). Isso, todavia não exclui o vínculo essencial entre teoria e prática.

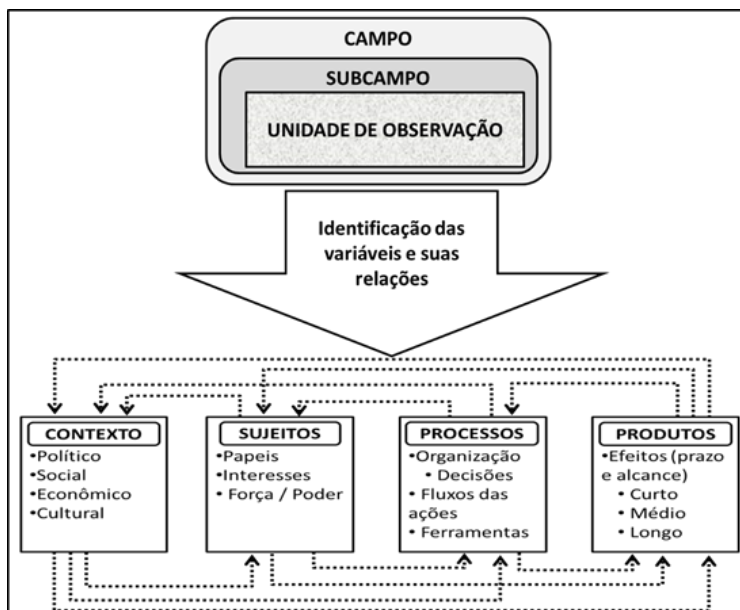
Os componentes da cosmovisão, do conhecimento da realidade e da intuição possibilitam, assim, a postura crítico-reflexiva diante da realidade, problematizando-a e não apenas contemplando-a ou descrevendo-a. Desse processo resulta a formulação do problema de pesquisa, caso o façamos metodologicamente.

A METODOLOGIA DA PROBLEMATIZAÇÃO VISANDO À FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Aqui temos o foco de nosso tema: Como é possível pôr em ação a cosmovisão, o conhecimento e a intuição, por meio da postura crítica na ação-reflexão-ação para formular um problema? Ou, como problematizar a realidade?

Ainda pensando em termos de sugestão, ao definir o campo, o subcampo e a unidade de observação como processo de delimitação do problema, o pesquisador precisará realizar procedimentos ao modo de uma pesquisa exploratória, visando aprimorar ideias e intuições (GIL, 2008). Esse processo exigirá uma investigação prévia sobre sua unidade de observação, o que poderá ser realizado a partir de três passos: delimitar a unidade de observação, identificar as variáveis e verificar possíveis relações entre elas, como indica a Figura 05, em continuidade com a Figura 04.

Figura 05 - Problematização para a pesquisa



Fonte: elaboração própria.

1) Delimitar a unidade de observação

Bravo (2001) define unidades de observação como entidades substantivas que possuem características específicas e são mais ou menos autônomas em relação ao conjunto da realidade, mas que não são independentes do todo. Não obstante, podemos agrupar determinados elementos que se relacionam e delimitar uma unidade. Essa unidade pode ser, por exemplo:

a) uma instituição (a escola). Apesar de sabermos que toda instituição é resultante de uma prática social e histórica (interdependência com o todo), ela tem características (sujeitos, processos, produtos e contextos) que a tornam específicas em relação a outras instituições ou organizações na sociedade;

b) uma ação, por exemplo, as políticas públicas. Mais uma vez sabemos que as políticas públicas, como ação do Estado (AZEVEDO, 1997), estão intimamente vinculadas ao todo da sociedade, todavia, podemos identificar nelas processos específicos que diferem, por exemplo, da produção de bens materiais e, por conseguinte, identificar os sujeitos envolvidos, os processos que realizam seus mecanismos de planejamento, execução e avaliação, os produtos que ela gera e o contexto em que acontece;

c) uma categoria profissional. Sabemos que cada profissão tem relação com as outras porque há uma divisão social do trabalho (funcional ou conflitiva), porém, isso não nos impede de reconhecer as fronteiras dadas pelas suas finalidades (produtos gerados), pelas competências exigidas (sujeitos), pelos mecanismos próprios de sua produção (processos), e pelo contexto em que ela se insere (como definir a categoria de programadores fora do contexto das modernas tecnologias da informação?).

Poderíamos falar ainda de unidades que se caracterizam como fenômenos sociais (que envolvem múltiplos sujeitos, processos, produtos e contextos) como é o caso da discriminação racial no Brasil ou grupos culturais, ou de subjetividades... A lista é longa. Importa apreender essa lógica de que, sendo a realidade complexa e sistêmica, sua análise científica se faz a partir, necessariamente, do recorte em unidades de observação (BRAVO, 2001).

2) Identificar as variáveis dessa unidade

As variáveis são os elementos que compõem a unidade de observação: professor na escola, moldura legal na política ou mecanismos de produção na categoria profissional. Essas variáveis precisam ser elementos: i) observáveis empiricamente; ii) passíveis de descrição; iii) suscetíveis a mudanças; iv) reveladores de mudanças relacionadas a outras variáveis.

Essas variáveis serão identificadas como os sujeitos participantes, descritos em seus atributos de identidade, papéis, interesses, força (poder); como processos que a fazem funcionar, a exemplo da organização de papéis e fluxos de ações ou ferramentas que possibilitam seu funcionamento e método de decisão; como produtos que devem ser gerados identificados materialmente ou na forma de efeitos descritos em seu poder de alcance social e temporal; e, seu contexto, compreendido como equivalente às dimensões política, social, econômica e cultural.

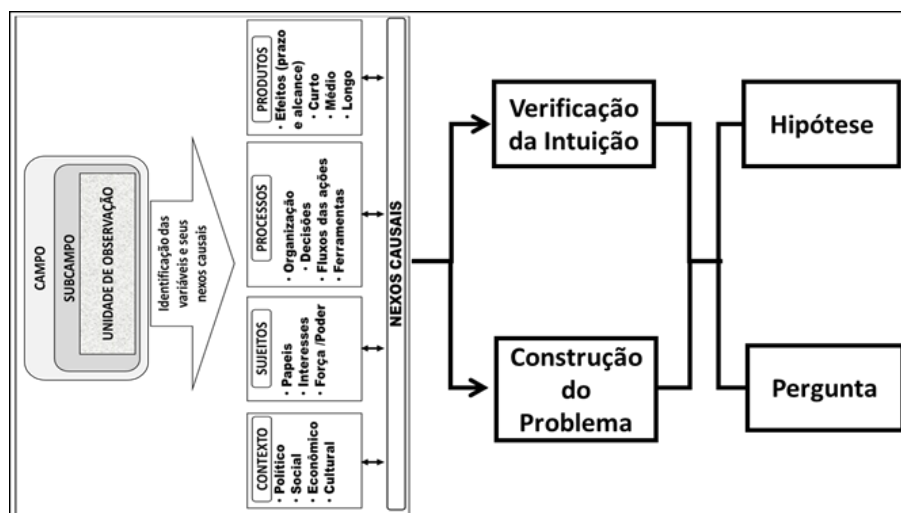
A grande “mágica” do pesquisador será identificar as relações que acontecem entre as variáveis. Dizemos grande mágica porque aqui se revelará a originalidade da pesquisa, quando se pode perceber novas relações ou ficar nas costumeiramente identificadas, a exemplo da relação entre micro e macro realidade em conformidade com referências que passam a ser incorporadas nos estudos como repetição pura e simples, ou, quando não, de forma dogmática recorrendo a fórmulas tradicionais (BRANDÃO, 2001).

Eis, portanto, a sistematização do caminho que estamos propondo até aqui: após a problematização da realidade, tendo escolhido a unidade de observação, o pesquisador irá descrevê-la e analisá-la (suas variáveis e as possíveis relações entre elas). Esse processo contribuirá para a identificação de erros, acertos e obscuridades que permitirão a formulação de perguntas ou hipóteses.

A FORMULAÇÃO DO PROBLEMA: PERGUNTA OU HIPÓTESE?

A Figura 06, em continuidade com a Figura 05, apresenta o esquema dos procedimentos para formulação do problema:

Figura 06 - Formulação do problema



Fonte: elaboração própria.

Em geral, a literatura sobre metodologia científica trata a hipótese como sinônimo de pergunta, ou considera a hipótese em seu sentido amplo, como antecipação de resposta a uma pergunta a exemplo do texto abaixo:

No capítulo anterior, foi dito que a pesquisa científica se inicia sempre com a colocação de um problema solucionável. O passo seguinte consiste em oferecer uma solução possível, mediante uma proposição, ou seja, uma expressão verbal suscetível de ser declarada verdadeira ou falsa. A essa proposição dá-se o nome de hipótese. Assim, a hipótese é a proposição testável que pode vir a ser a solução do problema. (GIL, 2008, p. 31)

Nesses casos fica a indagação, qual realmente é a função da hipótese? Ou, por que eu devo antecipar uma resposta para o problema construído? São raríssimas as perguntas de qualquer natureza nas quais seu propositor não tenha uma hipótese de resposta. Contudo, se ele a apresenta, a resposta que poderá obter será, necessariamente, um “sim” ou um “não” independente da modalidade dessa hipótese (GIL, 2008). Ademais, dificilmente o percurso da pesquisa não irá influenciar a observação e a análise, tendendo sempre a direcioná-las para a resposta (de “sim” ou “não”) da hipótese colocada, ou seja, haverá pouco espaço para novas descobertas.

Essas indagações são refletidas por Tello (2011) ao questionar a possibilidade de sinonímia entre problema e hipótese. Para o autor, trata-se na verdade de duas lógicas distintas de pesquisa, a hipótese segue a lógica da verificação: “[...] *al modelo de verificación, es decir, esto se da cuando con una teoría se va a verificar la realidad*” (TELLO, 2011, p. 231), devendo a pesquisa responder com um sim ou um não à única questão apresentada: essa unidade de observação confirma ou nega a hipótese proposta.

Por sua vez, a pergunta segue a lógica do descobrimento, “[...] *a diferencia de la hipótesis, no se tienen dos posibles respuestas (de afirmación o negación de la hipótesis). El investigador desconoce a priori las múltiples relaciones, conflictos, estados de situación, etc. que arrojará su investigación*”. (TELLO, 2011, p. 232)

Na perspectiva da pergunta, a problematização será justamente a postura do pesquisador em questionar: o que é? Como é? Por que é assim? E para quê é? Feita a análise, as perguntas exigirão respostas mais profundas e consistentes, quanto mais amplo e consistente for aquele *background* do pesquisador. Com efeito, responder que o ProUni é uma política do Governo Federal brasileiro não satisfará a alguém que saiba a diferença entre política de governo e política de Estado; dizer que ele foi construído porque Lula, presidente à época de sua criação, queria acabar com a discriminação racial, não satisfará a alguém que considere a complexidade da relação entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas; responder que ele funciona de forma democrática, não satisfará alguém que saiba do poder que tem o Ministério da Educação na definição de mecanismos para seu funcionamento ou da influência que a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União exercem sobre sua execução; enfim, afirmar que serve para oferecer cursos de segunda categoria para os negros, implicará em questionamentos por parte de quem conhece o desempenho dos bolsistas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE.

Por sua vez, quando se formula não uma pergunta, mas uma hipótese, segundo Tello (2011), deve se tratar de hipótese científica, sociológica e não da suposição de respostas a uma pergunta (por melhor que ela seja formulada).

Destarte, a problematização cujo resultado é uma hipótese pressupõe um trabalho muito mais amplo do pesquisador, ele deve ter um *background* que inclua não apenas a análise da unidade de observação, mas também o domínio da teoria social proponente da hipótese.

Dessa forma, uma coisa é a problematização do ProUni que busca encontrar nas suas motivações, nos sujeitos implicados, no seu modo de funcionar, nos seus resultados e contextos os problemas como resultante de desconhecimentos, erros e acertos com seus respectivos efeitos colaterais; outra, é a que propõe a pergunta se ele corresponde a um vetor de ampliação do capital cultural e social dos negros. Nesse último caso, está pressuposto que a teoria do capital social de Bourdieu (2007) ou de Putnam (2006) é um modelo (teoria) que explica a realidade da dominação social, cabendo ao pesquisador analisar a submissão ou não da unidade de observação chamada ProUni, a esta ou aquela teoria.

Assim, problematizada a realidade e eleita a opção por uma pergunta ou por uma hipótese, seguem-se alguns elementos para os quais precisamos estar atentos:

1) clareza gramatical – a formulação precisa ser gramaticalmente clara, de forma a que não deixe dúvidas sobre o que se quer saber (pergunta) ou o que se está afirmando;

2) precisão epistemológica – a pergunta ou hipótese deve ter o máximo de precisão epistemológica devendo-se, se necessário, definir as categorias que as compõem. É importante lembrar que em termos das ciências sociais algumas categorias tendem a possuir diversas conceituações em função das teorias sociais que as constroem. No exemplo acima referido, capital social é uma categoria definida de formas diferentes, ainda que muito próximas, por Bourdieu (2007) e Putnam (2006);

3) empiricidade analítica (MINAYO, 1994) – a pergunta ou a hipótese será o pressuposto para a definição dos objetivos, imbricando o processo de coleta e análise de dados. Considere-se que isso exigirá dados que sejam acessíveis. O melhor é que essa acessibilidade respeite os recursos disponíveis (materiais e humanos) e o tempo adequado ao prazo estipulado pelo projeto de pesquisa;

4) articulação com uma teoria social – a formulação da pergunta e ainda mais da hipótese exige não apenas uma fundamentação epistemológica que possa ser dada a partir apenas da cosmovisão do pesquisador, mas também de uma apurada reflexão fundamentada na perspectiva epistemológica que implique no posicionamento epistemológico fazendo emergir daí o enfoque

epistemológico (TELLO E MAINARDES, 2015a) referente ao campo e à unidade de observação. Quer dizer, mesmo que o pesquisador tenha um *background* que facilita essa articulação, é muito importante que na problematização ele refaça essa análise para ter certeza de suas escolhas.

A PROBLEMATIZAÇÃO NO SUBCAMPO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

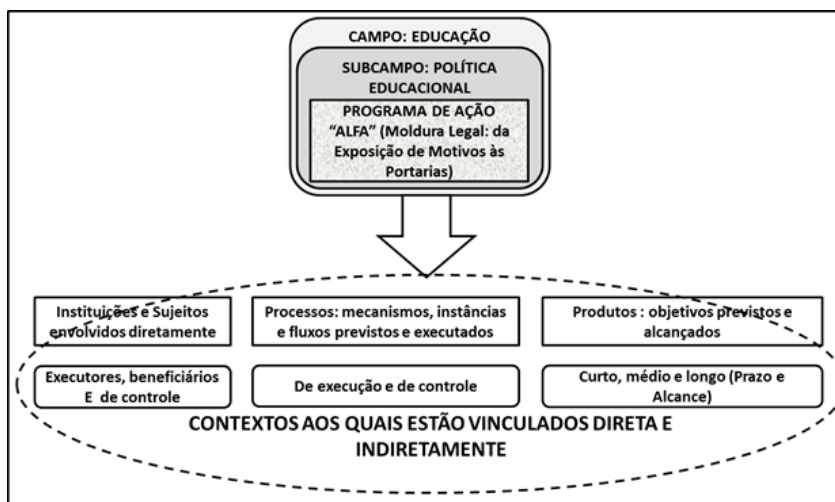
As análises de políticas públicas da educação focam, em geral, em programas de ação, isto é, políticas públicas no sentido estrito do conceito, traduzindo o Estado em ação (AZEVEDO, 1997). Para tanto, há uma série de posicionamentos epistemológicos ou teorias específicas para sua análise, a exemplo do institucionalismo, neo-institucionalismos, ecletismo, dentre outros (TELLO, 2012). A escolha por uma dessas teorias no trabalho de pesquisa deve ser da forma mais consciente possível, porque ela, a teoria escolhida, é o eixo e “[...] *la nervadura de la categoría epistemológicas de la política educativa, dado que es aquí donde se pone en juego la presencia de la cosmovisión del investigador*” (TELLO, 2012, p. 57) e de seu próprio posicionamento político diante da realidade.

Considerando, todavia, que nesse momento inicial, tendo consolidada a escolha da unidade de observação, o mais importante é realizar o exercício de problematização da realidade ao modo de investigação exploratória (GIL, 2008). Sim, é verdade, como dissemos anteriormente, que se trata de um exercício em que se põe em ação a cosmovisão do pesquisador, em outras palavras, não é neutro, como nada em pesquisa o é. Não obstante, a escolha consciente por uma das teorias gerais da Sociologia e por sua correspondente teoria específica poderá se consolidar ao longo da realização da pesquisa na medida em que o problema construído vá também se consolidando. Nesse momento se faz necessário o uso de um mínimo de teorias na forma de modelos analíticos, que ajudem na problematização.

Com o intuito de avançar nas contribuições que esse artigo se propõe a trazer, apresentamos alguns procedimentos, ancorados em Frey (2000), que estão expostos como modo de estudo exploratório da pesquisa em que se procura identificar a unidade de observação e as variáveis da análise. Vale registrar que essa é uma contribuição possível, dentre muitas outras que poderão ser delineadas em função do uso de outras referências teóricas.

A Figura 07 apresenta um quadro sinótico dos procedimentos sugeridos, pressupondo que a unidade de observação é uma determinada Política Pública “Alfa”.

Figura 07 - Analisando a unidade de observação



Fonte: elaboração própria

A unidade de observação a ser analisada será a moldura legal do Programa formulado por meio de lei ou decreto, incluindo a exposição de motivos que em geral acompanha mensagens de envio de leis ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo ou Judiciário, ou na argumentação quando de origem da sociedade ou dos próprios congressistas em que se pode encontrar as variáveis relativas à motivação para a proposição. Inclui ainda as portarias e normas subsequentes à lei que normatiza os procedimentos executivos e um plano de ação (item mais importante de todos).

As variáveis principais que se poderiam identificar a partir da referência teórica tomada como exemplo são:

a) as instituições compreendidas em seu sentido lato, portanto, envolvendo órgãos estatais, de classe profissional, empresas, organizações não governamentais, igrejas, enfim, tudo que possa ser compreendido como organização que traduza interesses coletivos e os canalizem (FREY, 2000). A análise deve localizar as variáveis: instituições e sujeitos envolvidos ou a arena política (FREY, 2000) que inclui pelo menos três categorias de sujeitos e instituições: executores, beneficiários e aqueles que exercem o papel de controle ou de avaliação da ação, no Brasil, os Tribunais de Contas e a Controladoria Geral da União;

b) os processos de planejamento, execução, controle e avaliação das ações, materializados nas estruturas organizativas, nos mecanismos de discussão e decisões e nos equipamentos envolvidos. A identificação desse conjunto permite desenhar o diagrama de fluxo (NAVARRO et al, 2006) em que se podem definir os marcos e o itinerário das ações, identificando os efeitos e as relações possíveis entre as ações previstas e como elas se encadeiam para provocar os resultados previstos.

c) os produtos são identificados nos objetivos e metas previstos e nos resultados alcançados, considerando que se trata de uma ação que já teve pelo menos um ciclo completo realizado. Não raro a moldura legal e mesmo o plano de ação apresenta princípios, diretrizes, objetivos, mas esquecem das metas, dificultando a avaliação dos resultados. Isso poderá exigir um trabalho maior da pesquisa que terá ela mesma de construir essa relação entre objetivos e resultados físicos. Nesse sentido, é importante considerar três tipos de resultados: os esperados e alcançados, os esperados e não alcançados e os alcançados inesperadamente. Seja por erros no diagnóstico, no planejamento ou na execução da política, suas consequências nunca serão de todo controladas. Os resultados devem ser considerados em sua gradação temporal (curto, médio e longo prazo) e espacial (curto, médio e longo alcance). Esses resultados são encontrados em relatórios dos próprios executores, como por exemplo, no caso do Ministério da Educação, relatórios produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira - INEP, mas é determinante que se busque também em outros tipos de fontes que possam trazer informações relevantes sobre o foco da política em análise;

d) os contextos precisam ser especificados. Potencialmente, todas as políticas estão vinculadas a todos os contextos, mas é preciso identificar aqueles contextos vinculados mais fortemente à política seja por ser seu *locus* original, seja por seu *locus* beneficiário imediato.

Identificadas e descritas as variáveis, o pesquisador precisa estabelecer as relações entre elas. O exercício analítico, ancorado em referências teóricas, precisa procurar relações em diversas perspectivas: informais, como aquelas que acontecem sem serem direta e imediatamente desejadas; as que não são explicitadas nos documentos; e as que expressam contradições e mútuas determinações.

Nessa identificação das relações, talvez seja importante considerar o ciclo da política, isto é, ir além dos documentos oficiais e tentar identificar o processo pelo qual uma necessidade social transformou-se em demanda política, entrando na agenda de deliberações e ações. Dizemos talvez, porque aí podem se localizar as principais incógnitas ou explicações para os resultados alcançados ou não.

Diante do resultado construído, torna-se relevante fazer perguntas como: “quem”? “Por que”? “Para que”? e “Como”? a partir das quais podem emergir erros e/ou obscuridades, em outras palavras, problemas como perguntas ou hipóteses cujas respostas ou verificação são condição para a plena existência da política pública, ou para a manutenção de sua integridade (sentido objetivo do problema) e que, simultaneamente, sejam de interesse para o próprio pesquisador (sentido subjetivo da pesquisa), aspectos que dialogam todo o tempo ao longo do desenvolvimento da pesquisa social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nossa intenção foi mostrar como a construção do problema é o primeiro exercício do pesquisador que terá uma dupla função: exercício pedagógico e construção da fundamentação epistemológica.

Será exercício pedagógico porque implicará num aprendizado do campo de pesquisa e da unidade de observação; de aprendizado do seu “modo” de fazer a pesquisa, fazendo com que possa emergir uma espécie de consciência epistemológica e, finalmente, de aprendizado sobre si mesmo, sobre como é e como funciona sua cosmovisão, na medida em que apura sua consciência sobre si mesmo, sobre suas escolhas e suas concepções.

Será a construção de sua base epistemológica porque, na medida em que analisa e problematiza sua unidade de observação, irá tomando consciência de que as categorias utilizadas na análise não caíram do céu nem brotaram da terra, mas das opções que ele faz nas matrizes das teorias do conhecimento, das teorias sociais gerais e das teorias sociais específicas disponíveis. Processo que pode colaborar para se evitar o risco do ecletismo – aplicando conceitos irreconciliáveis – e do fundamentalismo epistemológico – forçando teorias a explicarem tudo que existe na realidade.

Enfim, espera-se que as discussões e sugestões do presente artigo contribuam para a fundamentação epistemológica da análise das políticas educacionais, ao trazer indicações sobre a construção de caminhos que auxiliem na construção do problema da pesquisa nesse subcampo de conhecimento ancorados nas argumentações da filosofia e das ciências políticas. Esse é um desafio que precisa ser enfrentado para que se possa, por um lado, superar a tendência nesse campo de estudo, como nos diria Tello (2012), de se seguir determinadas teorias e metodologias sem a devida sustentação epistemológica e, por outro, desenvolver pesquisas que qualifiquem a produção do conhecimento sobre políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

BONDIA, J.L. Notas sobre a experiência e o saber da experiência. **Rev Bras Educ.**, 19(1):20-9. Jan/fev/mar/abr. nº 19. 2002.

BOURDIEU, P. O capital Social: notas introdutórias. Os três estados do capital cultural, in Nogueira, Alice e Catani, Afrânio. **Escritos de Educação**. 9ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

BRANDÃO, Z. **Para além das ortodoxias: a dialética micro/macro na sociologia da educação**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/outr7.doc>>. Acesso em: 02 set. 2001

BRAVO, S. **Restituto: técnicas de investigación: teoria y ejercicios**. Madrid: Editorial Paraninfo: 2001.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. 12.ed. São Paulo: Ática, 2001

FACHIN, O. **Fundamentos de Metodologia**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun 2000.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa** - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, C.A.C. Enfoques teóricos em sociologia da educação. II – O paradigma do conflito. **Fórum Educacional**, v. 7, nº 3, p. 85-104, jul./set. 1983.

LAKATOS, Eva M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo – Atlas: 2003

LOSADA, R. L y CASAS, A. C. **Enfoques para el analisis político** – 1ª ed. - Bogota: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2008. 394 p.

MAINARDES, J. **Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas**. Itajaí: Revista Contrapontos: v.9, n 1, p. 4-16, jan/abr. 2009. Disponível em: file:///C:/Users/Micro/Downloads/971-2043-1-PB.pdf . Acesso em: 30 maio 2019.

MINAYO, M. C. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 17, n. 3, p. 621-626, mar. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 31 maio 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000300007>.

NAVARRO et al, Hugo. **Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza**. Aplicación metodológica. Santiago de Chile: CEPAL, enero de 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 260 p. Tradução: Luiz Alberto Monjardim.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 34.ed. Petrópolis: Vozes, 2007. 131p Atlas, 2002

SAVIANI, D. **Do Senso Comum à consciência filosófica**. 12 ed. Campinas, SP: Autores Associados. 1996. 247 p.

TELLO, C. G. El objeto de estudio en ciencias sociales: entre la pregunta y la hipótesis. **Cinta Moebio**, 42, p. 225-242, 2011. Disponível em: <www.moebio.uchile.cl/42/tello.html> Acesso em: 26 jun. 2018

TELLO, C. G. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012

TELLO, C.; MAINARDES Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015a.

TELLO, C.; MAINARDES, J. Pluralismos e investigación en política educativa una perspectiva Epistemológica In: **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, vol. 20, núm. 66, julio-septiembre, Distrito Federal, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. 2015b, pp. 763-788

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, Eduardo M. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

WEBER, M. Weber, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. Tradução: Antônio Flávio Pierucci (Ed.). São Paulo: Companhia das Letras, 2004

Alcivam Paulo de Oliveira

Professor do Departamento de Fundamentos Sociofilosóficos da Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Educação (UFPE). E-mail: alcivampaulodeoliveira@gmail.com

Rosilda Arruda Ferreira

Professora do Curso de Licenciatura em Biologia, do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, atuando na área de sociologia e antropologia da educação. Doutora em Educação (UFSCar). E-mail: rosildaarruda@gmail.com

Recebido em: 22/06/2020

Aceito em: 23/11/2020

Mapeamento de dimensões socioeconômicas para o desenvolvimento da educação a distância: uma visão a partir de municípios mineiros

Mapping of socioeconomic dimensions for the development of distance education: a vision from mining municipalities

Mapeo de dimensiones socioeconómicas para el desarrollo de la educación a distancia: una visión desde los municipios mineros

ROBERTA DE CÁSSIA MACEDO

<http://orcid.org/0000-0002-5191-3542>

Centro Universitário UNA

Faculdade de Administração de Empresas

Departamento de Logística e Gestão Financeira

Contagem, MG, Brasil

DANIELA VIEGAS DA COSTA NASCIMENTO

<http://orcid.org/0000-0002-0260-2342>

Centro Universitário UMA

Faculdade de Administração de Empresas

Núcleo de Ética e Gestão Social

Contagem, MG, Brasil

IARA VAZ VIEIRA DE SOUSA

<https://orcid.org/0000-0002-5974-2354>

Centro Universitário UMA

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Contagem, MG, Brasil

Resumo: O trabalho apresenta uma pesquisa exploratório-descritiva conduzida sob base documental em municípios de Minas Gerais divididos nos 17 territórios de desenvolvimento, com recorte amostral de 30 a 100 mil habitantes, nos anos de 2016 a 2018. O objetivo é analisar as dimensões socioeconômicas para o desenvolvimento da educação à distância. As variáveis e os dados foram colhidos a partir do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Os resultados demonstram que há territórios em situação de maior vulnerabilidade, enquanto outros apresentam resultados propensos a educação a distância.

Palavras-chave: Socioeconômico; EaD; IMRS.

Abstract: *This paper presents an exploratory-descriptive research, conducted on a documentary basis in municipalities of Minas Gerais divided into 17 development territories, with a sample size of 30 to 100 thousand inhabitants, in the years from 2016 to 2018. The objective is to analyze the socioeconomic dimensions for the development of distance education. The variables and data were collected from the Minas Gerais Social Responsibility Index (IMRS). The results demonstrate that there are territories in a situation of greater vulnerability, while others present results prone to distance education.*

Keywords: *Socioeconomic; EaD; IMRS.*

Resumen: *El trabajo presenta una investigación exploratoria descriptiva realizada en forma documental en municipios de Minas Gerais divididos en 17 territorios, con un tamaño de 30 a 100 mil habitantes, en los años 2016 a 2018. El objetivo es analizar las dimensiones socioeconómicas para el desarrollo de la educación a distancia. Las variables y los datos fueron recolectados del Índice de Responsabilidad Social de Minas Gerais (IMRS). Los resultados demuestran que hay territorios en una situación de mayor vulnerabilidad, mientras que otros presentan resultados propensos a la educación a distancia.*

Palabras-clave: *Socioeconómico; EaD; IMRS.*

INTRODUÇÃO

Cidades de várias regiões do mundo estão implementando ações para serem mais inteligentes, criando soluções fortemente baseadas no emprego de tecnologia. Quer-se melhorar a vida das pessoas, ampliar a qualidade da gestão dos recursos e contar com a participação cidadã (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; MEIRELLES, 2018).

Diante das características singulares da sociedade brasileira, sobretudo quanto aos aspectos social, econômico, educacional e de infraestrutura, verifica-se um panorama heterogêneo de desenvolvimento e desigualdades (SOUZA, 2015). Nesse cenário, ao aprofundar no aspecto educacional, chega-se à modalidade do ensino a distância. Essa modalidade de ensino pode favorecer o acesso a cursos formativos e profissionalizantes para a população que possui dificuldade de frequentar o ensino tradicional.

Fahel e Teles (2018) relatam a necessidade de fomentar a ascensão da população de baixo nível socioeconômico, aspirando à diminuição da pobreza, por meio do fortalecimento das políticas sociais voltadas à educação. Essas ações, em médio e longo prazos, possibilitam a implantação de novas práticas que busquem a promoção da educação e consequentemente da trabalhabilidade. Para tal, é imprescindível o entendimento das condições existentes nos municípios mineiros para construção de propostas.

Este trabalho propõe a realização de uma análise socioeconômica dos municípios mineiros para verificar se eles apresentam condições favoráveis para a expansão da educação superior à distância. Com embasamento teórico voltado para questões sociais e educacionais, visa-se à análise de fatores que fortaleçam as políticas públicas relacionadas à educação superior à distância. Destaca-se que o presente trabalho integra o Projeto FAPEMIG Demanda Universal 01/2017 n. APQ-02118-17, aprovado, intitulado “Dimensões para o desenvolvimento da educação superior a distância: análise das perspectivas relativas à infraestrutura tecnológica e à realidade socioeconômica dos municípios mineiros”.

Para a análise, fez-se necessário distinguir e operar variáveis indicativas do desenvolvimento educacional e da gestão socioeconômica dos municípios mineiros a partir do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Entretanto, para implantar a educação a distância é preciso compreender a realidade socioeconômica dos municípios mineiros, em prol da educação a distância. Esse estudo pretende trazer luz ao tema ao identificar elementos socioeconômicos que possibilitem reflexões sobre a educação a distância, na realidade mineira.

Nesse sentido, o artigo organiza-se em Referencial Teórico em sua primeira parte, seguido dos Procedimentos Metodológicos, que detalham os passos da pesquisa de campo. Na Análise dos Resultados, cada variável foi estudada separadamente por meio de gráficos que possibilitam análises comparativas entre os territórios de Minas Gerais. Por fim, apresenta-se a Conclusão, ressaltando os principais aspectos do trabalho.

QUESTÕES SOCIOECONÔMICAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL

São poucas as ferramentas e metodologias capazes de avaliar a questão da desigualdade no Brasil. As diferenças territoriais, por exemplo, são um problema permanente (ARAUJO e FLORES, 2017; MESQUITA et al., 2015). O Produto Interno Bruto (PIB) per capita, muitas vezes utilizado como parâmetro de análise, é insuficiente para contextos e economias díspares, visto que esta dimensão não abarca as situações de bem-estar social (ARAUJO e FLORES, 2017; KAKWANI & SON, 2008).

Apesar de, nos últimos anos, o debate e a proposição de políticas públicas ter se expandido (MOURA, 2010), consolidando articulações para minimizar os efeitos da desigualdade, o cenário apresenta percalços, pois muitas análises são baseadas no economicismo (SOUZA, 2009; 2013) e não revelam um diagnóstico mais completo dos problemas e desafios do contexto público brasileiro, o que pode reforçar o processo de desigualdade social no país.

Fahel e Teles (2018) relatam a necessidade de fomentar a ascensão da população de baixo nível socioeconômico, aspirando à diminuição da pobreza, por meio do fortalecimento das políticas sociais voltadas à educação. Esses desafios precisam “influenciar a concepção e implementação de políticas sociais, para que se tornem mais eficazes e inovadoras em termos de focalização nos problemas e contribuam para mudanças mais rápidas no bem-estar da população mais pobre” (FAHEL; TELES, 2018, p.22).

Essa desigualdade dificulta o acesso de todas as regiões aos recursos e infraestrutura para seus cidadãos viverem com qualidade suficiente. Essa diferença entre territórios pode, de acordo com Araujo e Flores (2017), localizar a riqueza em determinados pontos do país, o que afetaria a dinâmica interna do mercado de trabalho ao direcionar profissionais para poucos locais de desenvolvimento especializado. Desse processo, resultaria uma instabilidade política e socioeconômica (LEVY e CHOWDHURY, 1995).

Esse cenário evidencia um quadro para a operação de políticas públicas a partir de cortes sociais, “articuladas a políticas macroeconômicas que garantam um crescimento econômico sustentado; a geração de emprego; a elevação da renda proveniente do trabalho e, sobretudo, a redistribuição de renda ainda altamente concentrada no Brasil.” (SILVA, 2010, p. 156).

Para o desenvolvimento local, a vertente econômica deve estar atrelada às dimensões sociais, ambientais, culturais e políticas (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010), sendo o local não uma determinação exclusiva do tamanho, mas do “conjunto de relações que existem em um determinado território seja ele uma microrregião ou uma cidade, considerando as heterogeneidades e especificidades do lugar” (SANTOS e RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2006, p. 21). Assim como o território, ao se pensar no desenvolvimento, deve-se centrar nos atores que o compõem e na institucionalidade local, com seus potenciais e perspectivas de transformação social (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010).

Um efetivo desenvolvimento local demanda que seus atores, sejam eles políticos, econômicos, religiosos, culturais, sociais entre outros, trabalhem buscando alinhamento entre os valores locais e as necessidades humanas, para proporcionar soluções que atendam a coletividade. Santos e Rodríguez-Garavito (2006) destacam o papel da sociedade civil como fundamental para o desenvolvimento dessa dinâmica de crescimento que favoreça a inclusão tanto socioeconômica quanto política.

Os objetivos, portanto, se encaminham para um equilíbrio entre recursos e necessidades, em que a educação exerce influência crucial (FAVARO e TUMOLO, 2016). Pensada como um elemento fundante de um projeto estratégico local, a educação necessita ter a finalidade da superação das desigualdades, para

o desenvolvimento pleno. Por isso a educação é um componente-força da economia, já que ela oferece bases para a inovação, incentivo ao desenvolvimento tecnológico e social. Um baixo investimento em educação denota uma sociedade com menor capacidade de articulação e potencial de mudanças benéficas. O investimento em educação proporciona um crescimento mais estável, de bases fortes e com continuidade.

A natureza emancipatória da educação, somada ao questionamento reconstrutivo, buscam autonomia crítica e criativa das pessoas (DEMO, 2011). Para a plenitude dessa transformação social, a educação necessita se ressignificar e suscitar sua visão revolucionária de territórios e ideias para a solução das desigualdades, sobretudo em contextos tão desiguais, como é o caso brasileiro.

A partir das características da sociedade brasileira, principalmente quanto aos aspectos social, econômico, educacional e de infraestrutura, observa-se um cenário heterogêneo de desenvolvimento e desigualdades (SOUZA, 2015). Torna-se essencial a construção de políticas públicas de desenvolvimento. Ao considerar o aspecto educacional, chega-se à modalidade do ensino a distância em que a implantação dos cursos formativos pode auxiliar na amplitude do desenvolvimento local. Por este caminho, busca-se a emancipação das pessoas, por sua capacidade de escolha e exercício da crítica (TENÓRIO, 2010; CANÇADO, 2013).

A dimensão do desenvolvimento local transcende a mensuração de variáveis econômicas ao levar em conta as potencialidades, aspectos culturais, sociais, naturais (TENÓRIO, 2010). Por isso, o desenvolvimento local pode ser potencializado com o incentivo à educação, na medida em que ela sustenta uma melhor articulação e inserção dos indivíduos para a integração e criação de ações para transformação local (FISCHER *et al*, 2006), a fim de atingir resultados cada vez mais estruturais.

Os fins sociais e os meios para atingi-los não podem prescindir da participação de diferentes indivíduos, suas visões, interesses e necessidades, em relações dialógicas (BOULLOSA e SCHOMMER, 2008), com objetivos de fomentar um conjunto de estratégias que assegurem e promovam o emprego e autoemprego com base no desenvolvimento endógeno (SACHS, 2012).

Questões derivadas da maneira pela qual as tecnologias da informação e da comunicação (TICs) evoluíram, tais como controle sobre a rede, produção de conhecimento, desigualdade de acesso são evidentes e permanecem no contexto atual (JUNQUEIRA, et al., 2012). Parece relevante, portanto, discutir para qual tipo de democracia se avança de forma a ampliar os espaços de participação por meio da educação e do desenvolvimento local. No tópico a seguir, discute-se a modalidade EaD como possível caminho e possibilidade.

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EAD) COMO CAMINHO FORMATIVO

A EaD é uma modalidade de ensino que insere a ideia de flexibilidade na forma de estudar, além de estimular a autonomia do aluno no processo de ensino-aprendizagem. Essa modalidade atende a população que possui dificuldades para frequentar cursos presenciais. Algumas dessas dificuldades são: i) deslocamento para outra cidade, ii) falta de tempo para cumprir com a carga horária presencial, iii) padrão financeiro incompatível com as mensalidades, entre outros.

Nesse sentido, Aretio (2002) ressalta que os principais atributos dos estudantes dessa modalidade são heterogêneos na idade e nas competências, são de diferentes cidades, a aprendizagem é independente e trabalham sendo o estudo como atividade secundária.

Na EaD, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) impulsionam essa modalidade, já que as TICs facilitam a interação entre os envolvidos no processo educativo e viabilizam a construção dos saberes (VIEIRA e ABREU, 2016). Entretanto, para que a EaD seja uma realidade nos municípios mineiros, também é necessário que eles possuam uma estrutura socioeconômica capaz de suportar essa modalidade. Pereira (2003, p.20) ressalta que “O ensino a distância é adequado aos adultos que, por razões de ordem social, econômica ou educacional, não podem frequentar cursos regulares (...)”.

A EaD encurta o caminho entre o aluno e a escola. Para Moore e Kearsley (1996) é uma aprendizagem programada que demanda projeto de curso e técnicas instrucionais específicas, além de comunicação digital. Tolentino et al. (2013) apontam diversas vantagens e desvantagens dessa modalidade de ensino. Algumas vantagens são: i) supressão de dificuldades geográficas ao ensino; ii) expansão da capilaridade de cursos; iii) desenvolvimento do comportamento proativo dos alunos; iv) redução de custos operacionais.

Tais vantagens corroboram com Vieira e Abreu (2016) que afirmam que a EaD proporciona a oportunidade de realização de uma formação superior e aumento na perspectiva de crescimento profissional. Nesse cenário, a Educação a Distância pode ser vista como um importante recurso para atender alunos situados em diversos locais, e que possuem restrições de tempo e recursos financeiros para se adequarem às exigências da educação presencial.

Em contrapartida, as desvantagens apontadas por Tolentino et al. (2013) são: i) limitação da socialização; ii) dificuldade em aprimorar habilidades comportamentais e afetivas; iii) empobrecimento na troca de experiências; iv) necessidade de planejamento operacional rígido; v) aumento da complexidade dos sistemas de apoio ao ensino.

Tais dificuldades podem ser compreendidas como desafios inerentes à modalidade de ensino a distância. Contudo, essas desvantagens não são maiores que a ampliação do direito à educação às pessoas que, por alguma razão, se encontravam à margem do sistema educacional.

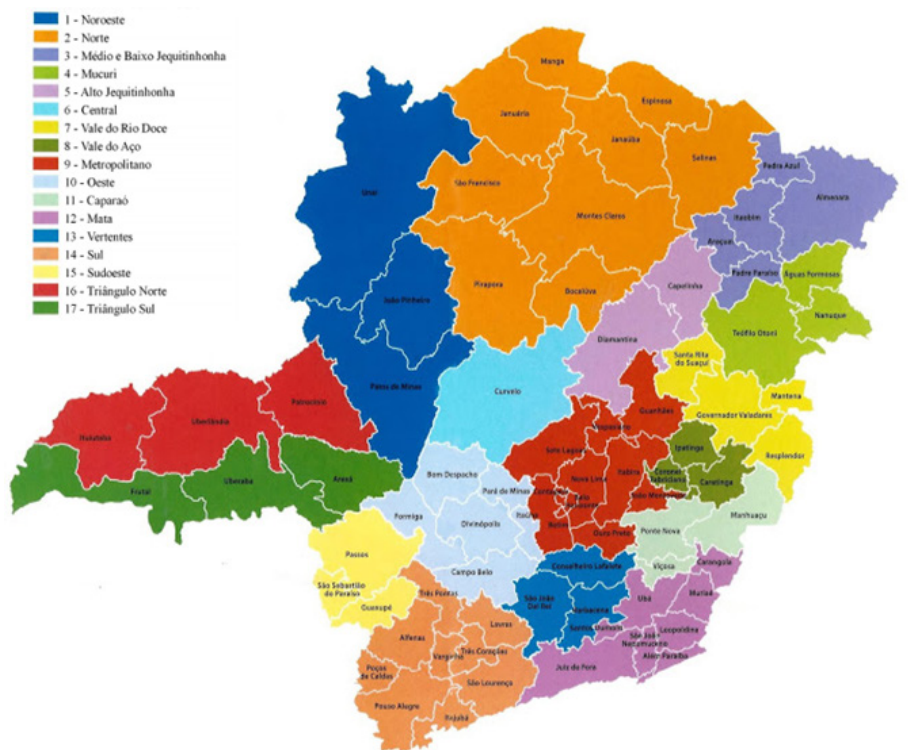
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa classifica-se como de natureza exploratório-descritiva quanto ao tipo de abordagem e envolve procedimentos metodológicos de coleta de dados documental e bibliográfica. Apresenta-se como uma pesquisa quantitativa, a partir da base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), que utiliza a divisão dos municípios mineiros em 17 territórios de desenvolvimento.

Existem vários índices brasileiros com dados sobre a situação socioeconômica, educação e renda de sua população. Entretanto, esses índices, muitas vezes, se apresentam ora defasados, ora com dados de épocas variadas, dificultando a comparação e a credibilidade da pesquisa. Por este motivo, o IMRS foi escolhido por apresentar dados recentes e, pela qualidade e variedade de dados específicos por município mineiro, garantindo maior confiabilidade e detalhamento das informações analisadas.

Os Territórios de Desenvolvimento correspondem à atual regionalização empregada pelo Governo Estadual de Minas Gerais, na qual seus 853 municípios foram agrupados em “áreas que possuem interesses socioeconômicos e geográficos em comum” (MINAS GERAIS, 2015). São dezessete Territórios (Figura 1), com suas respectivas quantidades de municípios em parêntesis: Alto Jequitinhonha (24), Caparaó (55), Central (17), Mata (93), Médio e 16 Baixo Jequitinhonha (35), Metropolitano (79), Mucuri (29), Noroeste (30), Norte (86), Oeste (56), Sudoeste (35), Sul (118), Triângulo do Norte (30), Triângulo do Sul (27), Vale do Aço (34), Vale do Rio Doce (55) e Vertentes (50).

Figura 1 - Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais



Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

Este estudo utilizou dados dos anos de 2016 a 2018, com recorte amostral de municípios com 30 a 100 mil habitantes. Esse recorte foi determinado em função do objetivo de pesquisa, porque representa uma classificação intermediária entre os municípios de grande porte e os de pequeno porte. Ao buscar entender as condições socioeconômicas dos municípios, de forma a compreender o cenário e analisar suas condições para a futura implementação da educação a distância, avaliou-se que se os municípios muito grandes fossem selecionados, a pesquisa não traria tanto efeito, visto que a presença das redes de ensino já é exaustiva, portanto, eliminaria a necessidade deste estudo. Por outro lado, se os municípios de pequeno porte fossem selecionados para este estudo, outras condições eliminariam a participação desses municípios na amostra, visto que condições de acesso à infraestrutura e internet seriam necessárias para a implantação de programas de educação a distância.

Em um primeiro momento, o recorte de 30 a 100 mil habitantes por município parece viável para o estudo, pois representam municípios de porte médio, que ainda não têm amplo acesso das redes de ensino nesses locais, mas que podem apresentar condições de desenvolvimento da educação à distância. A triagem possibilita a organização dos dados, facilitando a comparação dos indicadores selecionados nos territórios. Em estudos futuros, pretende-se analisar também os outros municípios, sobretudo os de pequeno porte, para que o acesso à educação seja ampliado e garantido a toda a população.

Os procedimentos metodológicos se deram em cinco fases: 1. Entrevista com a coordenadora do IMRS, para entendimento da lógica de dados classificados no sistema; 2. Mapeamento dos índices que compõem o IMRS; 3. Cruzamento dos índices existentes no IMRS com os objetivos da pesquisa; 4. Seleção dos indicadores do IMRS que contribuiriam diretamente para este estudo; 5. Análise dos indicadores selecionados e comparação dos dados.

Para compreender a situação socioeconômica dos municípios e sua condição para a educação à distância, fez-se necessário o desmembramento dos índices que compõem o IMRS. A fim de responder ao problema de pesquisa, definiu-se que os construtos referentes à Educação (escolaridade, acesso e gestão) e Renda e Emprego (renda das famílias, emprego e gestão) eram mais alinhados, chegando-se aos seis indicadores do Quadro 1. Em seguida, foi feita uma amostragem da população, adotando a seleção de 30 a 100 mil habitantes, na qual obteve-se 16 territórios e 85 municípios. O território do Vale do Aço não se enquadrou na filtragem da população, por isso aparece com informações nulas.

Quadro 1 - Definição dos Indicadores deste Estudo a partir do IMRS

EDUCAÇÃO		RENDA E EMPREGO	
Escolaridade	Percentual da população de 25 anos ou mais com ensino médio completo	Renda das Famílias	Renda per capita
Acesso	Total de escolas que oferecem o Ensino Médio Regular	Emprego	Rendimento médio dos ocupados-18 anos ou mais
Gestão	Gasto per capita com atividades de educação	Gestão	Gasto per capita total

Fonte: elaboração das autoras.

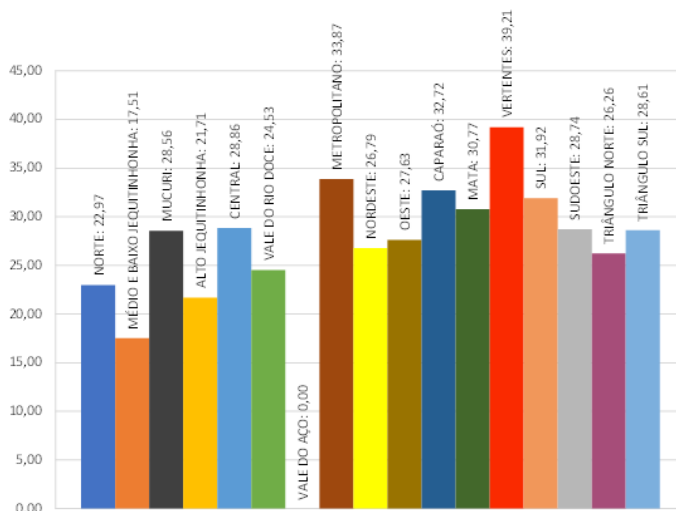
Essas variáveis foram escolhidas por serem determinantes para o desenvolvimento social e econômico. Além de possibilitarem possíveis investimentos na área.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Cada variável foi analisada separadamente por meio de gráficos que possibilitam análises comparativas entre os territórios de Minas Gerais. Nesse sentido, iniciaram-se as avaliações pelo construto Educação.

O Gráfico 1 mostra os dados da variável Escolaridade. Essa variável apresenta o percentual da população de 25 anos ou mais com ensino médio completo. O objetivo dessa variável é demonstrar se a população dos territórios mineiros possui a formação mínima para cursar um ensino superior.

Gráfico 1 - Percentual da população de 25 anos ou mais com ensino médio completo



Fonte: IMRS, 2018.

Conforme pode ser visto no Gráfico 1, o território com menor percentual da população acima de 25 anos com ensino médio completo é o “Alto Jequitinhonha” (17,51%). Já o território com maior número de pessoas acima de 25 anos com ensino médio completo é o território das “Vertentes” (39,23%), seguido pelo território “Metropolitano” com 33,87%.

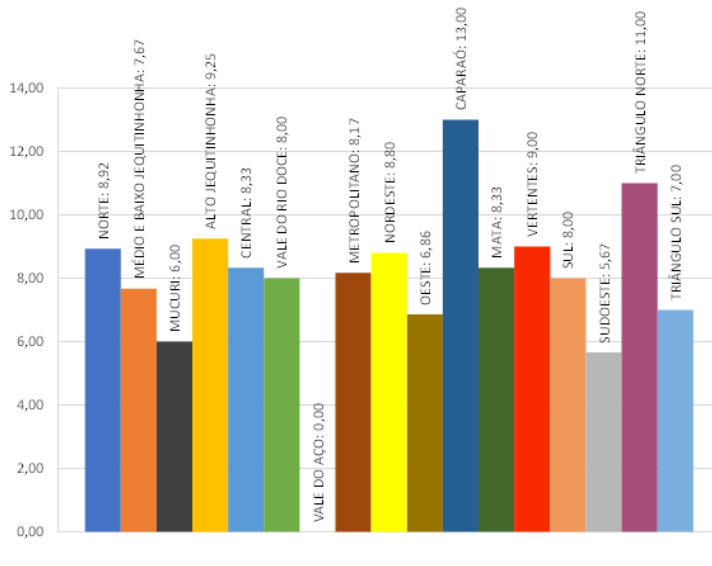
O território das Vertentes também aponta o maior índice do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (PNUD; IPEA; FJP, 2013), com o valor de 0,758, quando comparado aos outros Territórios Mineiros. Nota-se, ao mesmo tempo, que é o segundo maior com número de habitantes, sendo adjacente à região metropolitana.

Entretanto, nas outras regiões com menores percentuais, respectivamente têm seu IDHM menor, são eles: Norte, Médio e Baixo Jequitinhonha, Alto Jequitinhonha, Vale do Rio Doce. Nota-se também que os territórios que estão com uma média baixa estão próximos a região Nordeste do Brasil. Segundo o IBGE (2012), a contribuição do Nordeste no PIB estadual foi de 4%. Mais de 74% dos municípios desse território têm participação inferior a 1% na atividade econômica regional.

O Gráfico 2 mostra a variável Acesso. Essa variável apresenta o total de escolas que oferecem o Ensino Médio Regular. O objetivo dessa variável é demonstrar se a população mineira possui acesso a esse nível escolar dentro do território em que se vive.

Andrade e Dachs (2007) afirmam que o maior deliberativo do acesso e continuidade a educação, para um vínculo entre idade, curso e série, é a renda familiar. Esse fator impacta em decorrências significantes e acumulativas, resultando em retardo e evasão escolar nas classes mais baixas. Esses dados refletirão na ampla divergência nos percentuais de acessibilidade aos níveis mais altos de ensino.

Gráfico 2 - Total de escolas que oferecem o Ensino Médio Regular



Fonte: IMRS, 2018.

Como pode ser visto no Gráfico 2, nesse âmbito há maior proximidade dos valores apresentados, variando de 5,67 escolas (território Sudoeste) a 13 escolas (território Caparaó). Outro ponto, é que o território das Vertentes, que apresenta maior número da população acima de 25 anos com ensino médio completo, não é o território que possui o maior acesso à escolaridade.

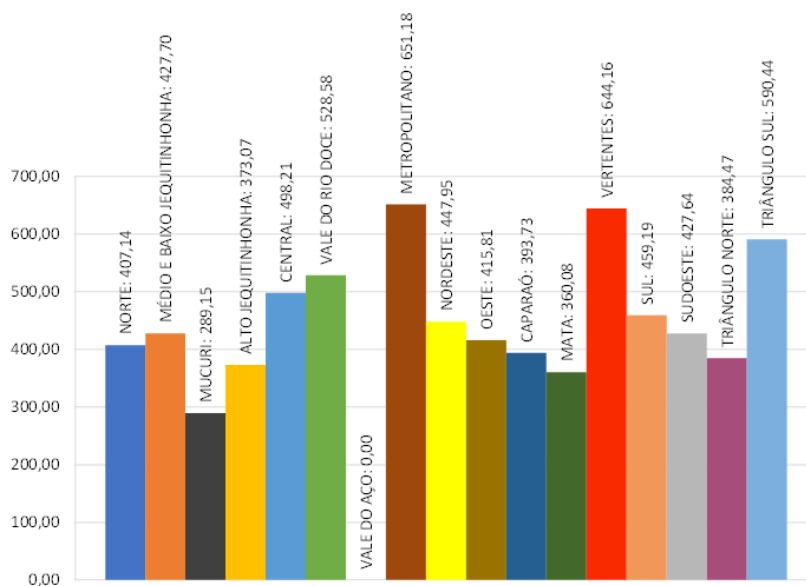
Apesar do investimento maior em determinadas regiões visto na análise de gráfico relacionada ao “Gasto per capita com atividades de educação”, elas não estão presentes com o maior percentual total de escolas que oferecem o ensino médio regular.

O território Caparaó sobressaiu apenas nesse gráfico, analisando outros dados da pesquisa, esse território possui maior população e é adjacente à Região Metropolitana, e a cada ano vem crescendo em matrículas no ensino médio (IBGE, 2012). O território Triângulo do Norte, por sua vez, se encontra entre os principais Territórios com IDHM de 0,729 (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Esse território se destaca pelas suas atividades como a pecuária e artesanato em barro, e é uma região que tem seu PIB elevado (MINAS GERAIS, 2015). Terceiro território mais relevante, no tocante à atividade econômica do estado, o Triângulo Norte foi responsável pela geração de 9% do PIB mineiro em 2012, conforme o IBGE (2012). Na região, existem seus Distritos Industriais: Araguari, Ituiutaba, Patrocínio, Santa Vitória, Tupaciguara e Uberlândia, os quais contribuem para o crescimento da economia local.

Além de questões políticas, as propostas do governo para o ensino médio vivenciam também dificuldades para emplacar por causa de seu custo. Esse custo é difícil de ser absorvido pelos municípios, podendo ser uma possível razão pela variância apresentada pelos territórios no Gráfico 2. Como afirmam Boullosa e Schommer (2008), os fins sociais e os meios para conquistá-los não podem deixar de considerar diferentes indivíduos e suas necessidades em relações dialógicas.

O Gráfico 3 mostra a variável Gestão. Essa variável apresenta a gestão per capita por atividade de educação. O objetivo dessa variável é demonstrar o quanto os territórios estão investindo, por indivíduo, na educação. O aumento em gasto em educação está vinculado à melhoria na cobertura educacional.

Gráfico 3 - Gasto per capita com atividades de educação



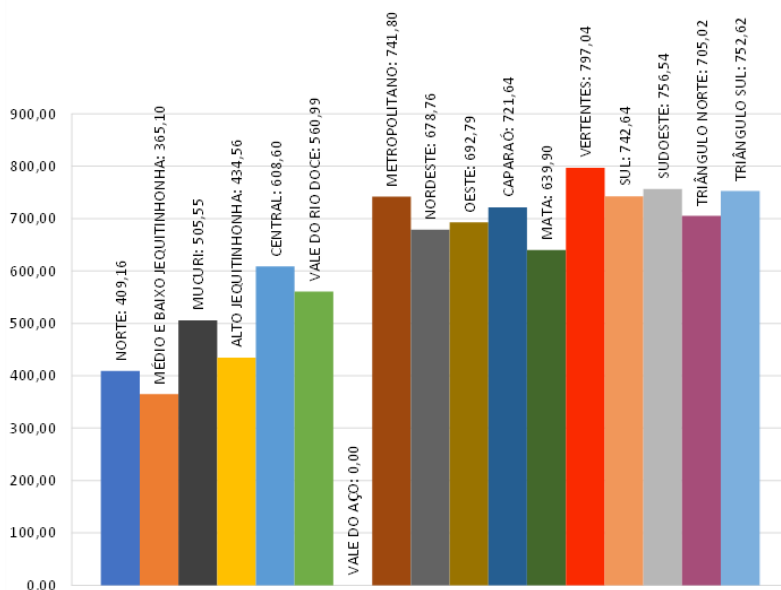
Fonte: IMRS, 2018.

No Gráfico 3, o território Metropolitano sobressaiu com R\$ 651,18, valor gasto *per capita* com atividades de educação. Na sequência, está o território das Vertentes e o Triângulo Sul. Apesar da alternância de posição, esse resultado corrobora com os dados apresentados para o maior percentual da população com 25 anos ou mais com Ensino Médio completo.

O território do Mucuri aparece com o menor gasto per capita com atividades de educação. Esse resultado demonstra a importância em identificar a região que possui ou não condições socioeconômicas para receber o ensino superior a distância e, ao mesmo tempo, trazer melhorias para a região.

O próximo construto a ser avaliado é Renda e Emprego. Iniciou-se pela variável Renda das Famílias. O Gráfico 4, mostra os dados dessa variável que apresenta a renda *per capita* das famílias nos Territórios. O objetivo dessa variável é demonstrar o quanto cada família possui de renda e por indivíduo.

Gráfico 4 - Renda *per capita*



Fonte: IMRS, 2018.

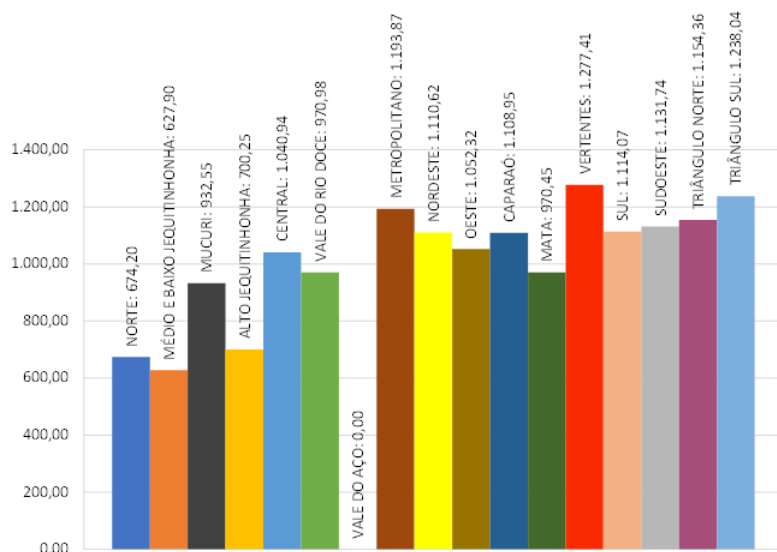
No Gráfico 4 nota-se que o território com menor renda per capita é o Médio e Baixo Jequitinhonha, seguidos pelos territórios Norte e Alto Jequitinhonha. A partir do território Metropolitano até Triângulo do Sul os valores estão próximos de R\$700,00 a R\$800,00 assim, os dez últimos territórios dentro da análise gráfica têm o desenvolvimento e o crescimento econômico maiores. São destaques aqui o Território das Vertentes, Sudoeste e Metropolitano.

Deve-se pensar na análise em uma abordagem alternativa para a adversidade de desigualdade regional que se norteia na tese de que há relação com a concentração de indivíduos de baixa escolaridade e baixo capital, o que faz com que suas rendas sejam menores. Assim sendo, a diminuição da desigualdade se confunde com luta contra a pobreza, que, precisa de uma política de educação e qualificação de profissionais (SALVATO, 2009).

Minas Gerais é o segundo estado brasileiro em número de habitantes e o quarto com a maior área territorial do país (IBGE, 2012). Ao analisar o Rendimento médio dos ocupados acima de 18 anos (Gráfico 5), nota-se que há uma oscilação considerável nesse item entre os territórios. O rendimento médio dos territórios está enquadrado entre R\$ 600,00 até R\$ 1.300,00.

Os territórios das Vertentes e Triângulo Sul possuem quase o dobro do rendimento médio do território Médio e Baixo Jequitinhonha e do território Norte. Dos dezesseis territórios, dez possuem um rendimento médio maior que o salário mínimo atual (R\$ 998,00). Os demais territórios apresentaram um rendimento menor que o salário mínimo definido para o ano de 2019 (R\$ 998,00).

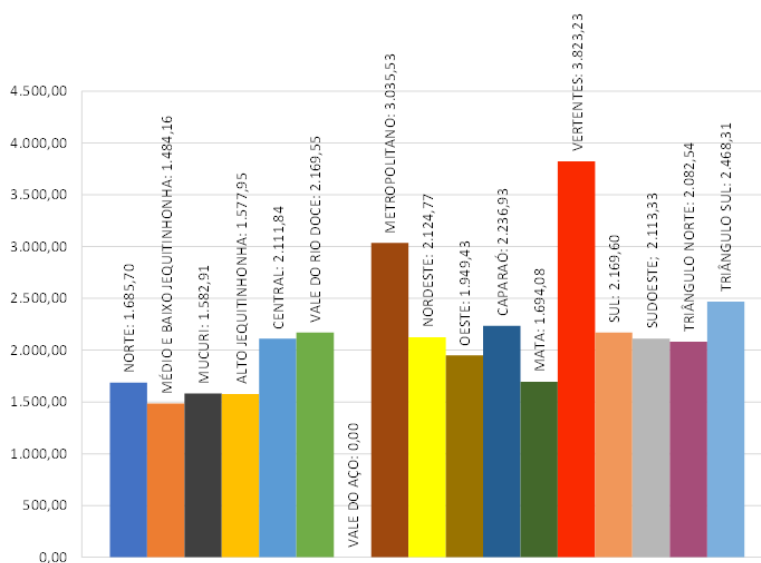
Gráfico 5 - Rendimento médio dos ocupados - 18 anos ou mais



Fonte: IMRS, 2018.

Ao analisar a variável Gasto per capita total (Gráfico 6) busca-se demonstrar o gasto municipal total per capita para a geração de renda. Percebe-se que os territórios das Vertentes, Metropolitano e Triângulo Sul possuem os maiores investimentos *per capita* por parte dos municípios. Observa-se também, que o Médio e Baixo Jequitinhonha, Alto Jequitinhonha e Mucuri são os territórios com menor gasto *per capita* total.

Gráfico 6 - Gasto per capita total



Fonte: IMRS, 2018.

Esse resultado demonstra a importância em identificar a região que possui ou não condições socioeconômicas para receber o ensino superior a distância e, ao mesmo tempo, trazer melhorias para o desenvolvimento local. Como afirma Souza (2015), a sociedade brasileira apresenta um cenário heterogêneo de desenvolvimento e desigualdades.

É certo que a dimensão do desenvolvimento local transcende a mensuração de variáveis econômicas ao levar em conta as potencialidades, aspectos culturais, sociais, naturais (TENÓRIO, 2010), por isso o estudo considera, dentre os dados disponíveis, questões de inserção dos indivíduos a partir da EaD, de forma a integrar, ampliar o acesso e criar ações para transformação local (FISCHER *et al*, 2006), de forma a conquistar resultados mais estruturais.

CONCLUSÃO

Esse estudo propõe uma análise dos fatores relevantes para as condições favoráveis para a expansão da educação superior à distância e que possuem como base as ordens econômica e social dos municípios mineiros que possuem de 30 mil a 100 mil habitantes. A definição dos indicadores adotada pelo estudo oferece aderência a fatores que possam vir a intervir em melhores condições para a expansão da educação mineira.

Situação recorrente em outros estados brasileiros, a desigualdade é revelada ao se analisar os gráficos e construtos do estudo. Os territórios mais próximos da Região Nordeste do Brasil se encontram em situação de maior vulnerabilidade, enquanto os territórios mais ao Sul, e também o Triângulo Mineiro, apresentam resultados mais altos em investimentos em educação, principalmente por estarem mais próximos à capital e por terem proximidade com territórios valorizados em termos econômicos como São Paulo e Rio de Janeiro.

Portanto, para que a intervenção se efetive, outras análises que somem dados integrando ao IDHM de cada um desses 85 municípios componentes destes Territórios fazem-se necessárias. Como apontam Souza (2015), Martins, Vaz e Caldas (2010) e Cançado (2013), no cenário heterogêneo de desenvolvimento e desigualdades da sociedade brasileira, as soluções perpassam muito além das questões meramente econômicas. As intervenções propostas poderão proporcionar aos municípios selecionados trocas de experiências acadêmicas, pesquisas, capacitações e fatores que implicam a promoção de uma educação de qualidade, diminuição da desigualdade e erradicação da pobreza, ampliando o desenvolvimento social.

Os municípios que compõem o território das Vertentes e o Metropolitano foram os que apresentaram condições socioeconômicas favoráveis para a expansão da educação superior a distância. Isso porque esses territórios apresentaram melhores índices de educação e renda. No que tange à educação, esses territórios apresentaram maior percentual da população com ensino médio completo, além de manifestarem maiores gastos per capita com atividades de educação. Já em relação à renda, os municípios desses territórios também apresentaram maior renda *per capita*. Logo, entende-se que é possível visualizar estudantes da modalidade EaD nos territórios mencionados, visto que os estudos corroboram com Pereira (2003) e Aretio (2002) que orientam essa modalidade para adultos com características heterogêneas na idade e nas competências, localizados em diferentes cidades, e que trabalham, sendo o estudo atividade secundária.

Entretanto, há territórios como Caparaó, Sul e Mata que, mesmo não se destacando nas condições econômicas, possuem um percentual mediano da população com ensino médio completo. Logo, nesses territórios o ensino a distância pode proporcionar possibilidade de melhoria na renda. Os territórios Triângulo Sul, Triângulo Norte e Caparaó, apresentaram renda mediana, contudo, possuem um percentual abaixo dos territórios citados, da população com ensino médio completo. Os territórios com maior fragilidade socioeconômica (Médio, Baixo e Alto Jequitinhonha, Mucuri, Norte) possuem baixa perspectiva para a implantação da educação a distância.

Esse estudo aponta para novas pesquisas, sobretudo a partir do mapeamento sobre os territórios mineiros em todas as faixas de população, de forma a oferecer dados para o desenvolvimento educacional em nível superior. Outros estudos também poderão equacionar dados de infraestrutura tecnológica, bem como das próprias cidades, para fornecer condições de implantação e acesso a uma educação superior de qualidade, visando à formação cidadã e emancipadora.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Cibele Yahn de; DACHS, J. Norberto W. Acesso à educação por faixas etárias segundo renda e raça/cor. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 131, p. 399-422, maio/ago. 2007.

ARAUJO, Victor; FLORES, Paulo. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Rev. Sociologia Política**. Curitiba, v. 25, n. 63, p. 159-182, Set. 2017.

ARETIO, García Lorenzo. **La educación a distancia: de la teoría a la práctica**. Barcelona: Ariel, 2002.

BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o futuro da Gestão Social? In: XXXII EnANPAD, Rio de Janeiro. **Anais do XXXII Enanpad**, 2008. v. 1.

CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma** / Airton Cardoso Cançado, José Roberto Pereira, Fernando Guilherme Tenório, - 1. Ed. – Curitiba, PR CRV, 2013.

DEMO, Pedro. **Educar pela pesquisa**. 9. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. 148 p. (Coleção Educação Contemporânea).

FAHEL, Murilo; TELES, Leticia Ribeiro. Medindo a pobreza multidimensional do estado de Minas Gerais, Brasil: olhando para além da renda. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 386-416, jun. 2018.

FAVARO, Neide de Almeida Lança Galvão; TUMOLO, Paulo Sergio. A relação entre educação e desenvolvimento econômico no capitalismo: elementos para um debate. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 37, n. 135, p. 557-571, Jun. 2016.

FISCHER, MELO, CARVALHO, JESUS, ANDRADE e WAIANDT. Perfis Visíveis na Gestão Social do Desenvolvimento. **RAP**. Rio de Janeiro. n. 40, v. 5, p.789-808, Set-Out. 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Centro de Estatística e Informações (CEI)**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acessos em 08 ago. 2018 e 04 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2012. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>. Acesso em 12 dez 2018.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; Gonçalves-Dias, Sylmara L. F., WANDERLEY, Mariangela Belfiore, MENDONÇA, Patrícia. **Gestão social: mobilizações e conexões**. Coleção Enapegs, vol. VI. São Paulo: LCTE Editora, 2012.

KAKWANI, N. & SON, H. Poverty Equivalent Growth Rate. **Review of Income and Wealth**, 54(4), p. 643-655, 2008.

LEVY, A. & CHOWDHURY, K.. A Geographical Decomposition of Intercountry Income Inequality. **Comparative Economic Studies**, 37(4), pp.1-17, 1995.

MARTINS, Rafael D’Almeida; VAZ, José Carlos; CALDAS, Eduardo de Lima. **A gestão do desenvolvimento local no Brasil**: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 559-590, Jun. 2010.

MESQUITA, A.; SILVA, C.; SILVA, E.; OLIVEIRA, R. Assistência Social. In A.A. Valadares et al. eds. **Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. V.23. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

MINAS GERAIS. **Fóruns Regionais**. 2015. Disponível em: <<http://www.forunsregionais.mg.gov.br/>>. Acesso em: 04 out. 2018.

MOORE, M. G., KEARSLEY, G. **Distance education: a systems view**. California, USA: Wadsworth Publishing, 1996.

MOURA, Cleyton Domingues de. Subcidadania, desigualdade e desenvolvimento social no Brasil do século XXI. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. n. 34 | jan./jun. 2010, p. 67-86.

PEREIRA, Fernanda Cristina Barbosa. **Determinantes da evasão de alunos e os custos ocultos para as instituições de ensino superior: uma aplicação na Universidade do Extremo Sul do Oeste**. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP – Fundação João Pinheiro. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/. Acesso em 12 dez 2018.

PRZEYBILOVICZ, Erico; CUNHA, Maria Alexandra; MEIRELLES, Fernando de Souza. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 630-649, ago. 2018.

SACHS, Ignacy. De volta à mão invisível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 7-19, 2012.

SALVATO, M. A. **Crescimento pró-pobre no Brasil: Uma avaliação empírica da década de 1990**. Ensaio sobre pobreza, EP21, UFC, 2009.

SANTOS, B. de S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Another production is possible**. Beyond the capitalist canon. London: Verso, 2006. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/livros/another-production-is-possible-beyond-the-capitalist-canon.php>

SILVA, M. O. S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Rev. Katál**. Florianópolis, v. 13, n. 2, p.155-163, jul./dez. 2010.

SOUZA, Jessé (2009). **A Ralé Brasileira: Quem É e Como Vive**, Belo Horizonte: UFMG.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, Jessé. Em defesa da sociologia: o economicismo e a invisibilidade das classes sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**. Vol. 1. N. 1. Jan-Jul., 2013.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: uma réplica. In RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento**: Ações, Articulações e Agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

TOLENTINO, R.S.S. et al. Avaliação na Qualidade da Educação a Distância sob a Perspectiva do aluno: proposição e teste de um modelo usando equações estruturais. **Rege**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 347-366, jul 2013.

VIEIRA, C.M.S.; ABREU, R.M.A. Educação a Distância: uma reflexão sobre a relação professor-tutor e estudante no processo de ensino e aprendizagem. **Revista Intersaberes**, v. 11, n. 23, p. 284-303, maio 2016.

Roberta de Cássia Macedo

Doutora em Marketing, Estratégia e Operações (CEPEAD/FACE/UFMG) com ênfase em Gestão de Operações e Logística. Professora substituta na FACE/UFMG da área de Operações (Administração de Produção e Sistemas de Informação). Professora universitária nas disciplinas de operações/logística em instituições particulares desde 2006, sendo integrante do corpo docente da UNA desde 2012 ao corpo docente da Faculdade UNA de Contagem desde 2016. E-mail: roberta.c.macedo@gmail.com

Daniela Viegas da Costa Nascimento

Doutora em Administração pela PUC Minas. Professora e pesquisadora das áreas de gestão e de comunicação/marketing da graduação e pós-graduação do Centro Universitário UNA e da Faculdade UNA de Contagem. Membro do grupo de pesquisa: Núcleo de Pesquisas em Ética e Gestão Social (NUPEGS) do PPGA da PUC Minas. E-mail: dvcnascimento@gmail.com

Iara Vaz Vieira De Sousa

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário UNA. E-mail: iaravaziara@gmail.com

Recebido em: 22/06/2020

Aceito em: 31/01/2021

A formação de competências socioemocionais na política nacional de alfabetização: uma análise crítica

*The formation of socioemotional competences in the national literacy policy:
a critical analysis*
*la formación de competencias socioemocionales en la política nacional de
alfabetización: un análisis crítico*

JANE RIGOLDI DOS SANTOS

<http://orcid.org/0000-0001-9477-408X>

Universidade Estadual de Maringá

Programa de Pós-Graduação em Educação

Maringá, PR, Brasil

JULIANA PIOVESAN VIEIRA

<http://orcid.org/0000-0002-8129-5474>

Universidade Estadual de Maringá

Programa de Pós-Graduação em Psicologia

Maringá, PR, Brasil

MARLI DELMONICO DE ARAUJO FUTATA

<http://orcid.org/0000-0002-0058-7177>

Universidade Estadual de Maringá

Departamento de Pedagogia

Cianorte, PR, Brasil

Resumo: O artigo discute a inclusão da formação socioemocional na Política Nacional de Alfabetização (PNA), expressa no decreto nº 9.765/2019, e sua vinculação com as propostas do Instituto Ayrton Senna (IAS), apresentadas no documento “Alfabetização 360”. O objetivo é apresentar a concepção de alfabetização difundida pelo IAS e como esta representa a manutenção da precarização do processo de alfabetização no Brasil, ao trazer elementos secundários do processo de ensino e aprendizagem, como primários, neutralizando e dissolvendo a função da escola pública. Amparados pelo referencial teórico do materialismo histórico-dialético, entendemos que nenhuma prática de alfabetização é neutra, mas envolve por lutas, disputas de interesses, que tanto podem propor perspectivas de alfabetização que contribuam para a superação da sociedade capitalista, como também, de modo contraditório, como a “Alfabetização 360”, podem propor a adaptação, ao reafirmar a formação de comportamentos amáveis, resilientes, condizentes com as necessidades do capital em um contexto de crise social e produtiva. Para desenvolver o artigo, realizamos uma pesquisa documental e bibliográfica de análise de documentos legislativos brasileiros (PNA), relatórios de organizações internacionais (UNESCO), folheto

do IAS, artigos científicos e textos de autores da psicologia histórico-cultural. A conclusão a que chegamos é: está em curso um processo de reconfiguração do que entendemos ser alfabetização, direcionado pelo IAS, para o qual alfabetizar é mais do que ler e escrever textos, mas deter capacidades de leitura e regulação de emoções, pontuada como competência socioemocional. Há um processo de reconfiguração do conceito de alfabetização, que em nosso entendimento deve ser refutado.

Palavras-chave: Alfabetização. Competências socioemocionais. Instituto Ayrton Senna.

Abstract: *The article discusses the inclusion of socioemotional formation in the National Literacy Policy, expressed in Decree No. 9.765/2019, and its link with the proposals of the Ayrton Senna Institute (IAS), presented in document 360° Literacy. The objective is to present the concept of literacy disseminated by IAS; and to reflect on the fact that this proposal will harm the literacy process in Brazil, by bringing secondary elements of the teaching and learning process, as primary, neutralizing and dissolving the function of the public school. Supported by the theoretical framework of historical dialectical materialism, it is understood that no literacy practice is neutral, but surrounded by struggles, disputes of interests, which can both propose literacy perspectives that contribute to the overcoming of capitalist society. As well, in a contradictory way, such as Literacy 360°, they can propose adaptation, by reaffirming the formation of kind and resilient behaviors, consistent with the needs of capital in a context of social and productive crisis. To develop the article, a documentary and bibliographic research was carried out to analyze Brazilian legislative documents (PNA), reports from international organizations (UNESCO), IAS leaflet, scientific articles, and texts by authors of Historical-Cultural Psychology. The conclusion reached is: a process of reconfiguring what we understand to be literacy is underway, directed by the IAS, for which literacy is, more than reading and writing texts, having reading and regulation skills, punctuated as a socioemotional competence. There is a process of reconfiguring the concept of literacy, which in our understanding must be refuted.*

Keywords: Literacy. Socioemotional competences. Ayrton Senna Institute.

Resumen: *El texto discute la inclusión de la capacitación socioemocional en la Política Nacional de Alfabetización, expresada en el Decreto No. 9.765 / 2019, y su vínculo con las propuestas del Instituto Ayrton Senna (IAS), presentadas en el documento Alfabetización 360°. El objetivo es presentar el concepto de alfabetización difundido por IAS; y para advertir el hecho de que esta propuesta perjudicará el proceso de alfabetización en Brasil, al incorporar elementos secundarios del proceso de enseñanza y aprendizaje, como primarios, neutralizando y disolviendo la función de la escuela.*

Palabras clave: Alfabetización. Habilidades socioemocionales. Instituto Ayrton Senna.

INTRODUÇÃO

A questão da alfabetização é uma temática presente no campo da política em âmbito global. Está presente nos debates das organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), que desde 1946 prescreve orientações, reafirmando a importância da alfabetização para todos (UNESCO, 2020). A alfabetização é destacada, no que tem sido interpretado como “uma agenda globalmente estruturada para educação” (DALE, 2004, 426). Nesse sentido, o debate realizado indica que aumentar os níveis de alfabetização das populações pobres é uma possibilidade de amenizar os impactos da pobreza extrema.

A UNESCO é uma organização que representa os interesses econômicos do sistema capitalista e uma das principais organizações orientadoras de políticas relativas à alfabetização; produz materiais, estudos, índices e estatísticas sobre a alfabetização e o analfabetismo em todo o mundo. Desse modo, enfatiza a necessidade de investimentos massivos em alfabetização, especialmente, para os grupos vulneráveis, ou seja, mulheres, crianças e jovens que não tiveram acesso à educação na idade adequada. Essa condição pode ser confirmada pelo relatório “Educação para Todos: o compromisso Dakar”, chancelado na África, no ano 2000, cujo objetivo foi chamar a atenção de governos mundiais para as metas estabelecidas, neste caso, para a alfabetização. Naquele momento, 880 milhões de pessoas desertavam em condições de analfabetismo, sendo a maioria mulheres (UNESCO, 2001). No referido documento, ficou registrada a necessidade da ampliação de 50% das taxas de alfabetização, especialmente entre a população adulta e feminina e, além de ampliar o acesso das mulheres a essa condição, deveriam ser criados mais instrumentos de medição de resultados em alfabetização, aritmética e determinadas habilidades para a vida (UNESCO, 2001).

A ideia disseminada pela UNESCO é a de que, ao atingir metas relativas à alfabetização de suas populações, os Estados nacionais se tornam mais competitivos por meio da qualificação de um capital humano mais adequado às demandas de produtividade do modo econômico capitalista, dando aos seus países de origem condições de concorrer no mercado global. Um dos eixos para se garantir a política de “Educação para Todos” (EPT), proposta pela UNESCO, é desenvolver políticas públicas de combate ao analfabetismo, como uma forma de promover o que descrevem como empoderamento de populações que vivem em condições de pobreza:

A alfabetização **empodera** as pessoas e as capacita para poderem participar de forma plena na sociedade e a contribuir com o aprimoramento dos meios de sobrevivência. A alfabetização também impulsiona o desenvolvimento sustentável, possibilitando assim maior participação no mercado de trabalho, melhoria da saúde e da nutrição das crianças e da família, além de reduzir a pobreza e expandir as oportunidades na vida. (UNESCO, 2020, s/pág, grifo nosso).

Neste caso, a perspectiva que permeia as orientações da UNESCO para alfabetização estabelece esta como um ponto central para que as pessoas tenham condições de criar maneiras de sobreviver, mesmo em precárias condições de vida. Ser alfabetizado implicaria em desenvolver determinados comportamentos, tais como: maior capacidade de diálogo, de empatia, compreensão pelo ponto de vista alheio e, conseqüentemente, maiores chances de manutenção de coesão social, diminuindo, assim, a criminalidade e a violência, tendo em vista que pessoas alfabetizadas têm mais capacidade de planejamento do cotidiano, são mais capazes de desenvolver hábitos de higiene, cuidado com a vida sexual, planejamento familiar, entre outros.

Em sintonia com essas proposições internacionais, o Plano Nacional de Educação (PNE) – com vigência prevista de 2014 até 2024 – indica a necessidade de combate ao analfabetismo, por meio da garantia da alfabetização dos estudantes até o 3º ano do ensino fundamental. Em sua meta 5, o PNE determina que é preciso: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014, p. 58). Essa meta dá uma resposta a problemas históricos da realidade educacional brasileira:

Os dados estatísticos são preocupantes, uma vez que, no censo de 2010, constatou-se que 15,2% das crianças brasileiras com 08 anos de idade que estavam cursando o ensino fundamental eram analfabetas, considerando que o índice de não alfabetizados era de 12,8% para pessoas de 10 anos ou mais. De qual fenômeno estamos tratando? Acompanhando os censos, desde sua instituição no Brasil até os dias atuais (1872 a 2000), é possível observar que levamos mais de cem anos para mudar o índice de analfabetismo de 82,3% para a população em geral e de aproximadamente 78% para crianças de até 10 anos, para o seu reverso, 87,2% de alfabetismo. Trata-se, portanto, de um processo lento para regressão dos índices. Além disso, temos que considerar quem está fora da escola ou quem ficou pouco tempo nela. Embora tenhamos alcançado este resultado, acompanhando os censos recentes e os dados das avaliações em grande escala, constatamos, como sempre, que o **analfabetismo anda junto com desigualdades sociais e regionais**. (FRADE, 2018, p. 23-24, grifos nossos).

Para atingir a meta 5, o PNE pontua estratégias, como: valorização e formação de professores alfabetizadores; fomento à produção de tecnologias relativas a métodos de alfabetização; práticas inovadoras; além de processos de avaliação da alfabetização dos estudantes (BRASIL, 2014). Em sua meta 9, o PNE determina a necessidade de:

[...] elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três inteiros e cinco décimos por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, **erradicar o analfabetismo** absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional. (BRASIL, 2014, p. 68).

No entanto, como nos alerta Frade (2018), todas essas ações são relevantes, porém o problema do analfabetismo no Brasil não se resolve via legislação, sendo essencial desenvolver políticas que abarquem transformações sociais mais amplas. A esse respeito, Machado (2018) afirma que o plano interpreta de forma equivocada o analfabetismo da população adulta brasileira, compreendendo-o como um mal que pode ser arrancado pela raiz, desconsiderando as dimensões históricas e sociais que perpassam a questão, intrinsecamente relacionadas às condições de desigualdade do nosso país. A legislação apresenta uma visão idealista de que seria possível eliminar o analfabetismo via metas, mas sem ações efetivas no âmbito social.

A partir desse contexto, o objetivo do presente trabalho é contribuir para fomentar o debate científico acerca da atual Política Nacional de Alfabetização (PNA) e sua vinculação com o discurso sobre a educação integral, articulado com a formação de competências socioemocionais.

Para desenvolver este artigo, realizamos estudos documental e bibliográfico. De modo geral, nos reportamos à análise, por exemplo, da PNA (2019); em documentos do Instituto Ayrton Senna (IAS, 2017, 2019?); nos estudos de Alves (2011), que pontua a precarização do mundo do trabalho; em autores que defendem a educação pública e a alfabetização comprometida com a transformação social, como Gasparin (2002) e Saviani (2005); e em autores da psicologia histórico-cultural, como Vigotski (1998, 2000) e Leontiev (2004, 2005), que defendem a importância do conhecimento para o desenvolvimento da consciência humana.

O artigo se pauta no referencial teórico-metodológico materialista histórico-dialético, que permite compreender os processos de alfabetização como socialmente produzidos e reconfigurados, a partir do modo em que os homens produzem sua existência. A produção da linguagem falada e escrita resultou

de um longo processo de intercâmbios dos homens entre si e com a natureza, determinante para produção da consciência humana, tendo em vista que nosso pensamento é verbal:

[...] a linguagem é a consciência real prática que existe também para outros homens e que, portanto, só assim existe também para mim; e a linguagem só nasce, como a consciência, da necessidade [...], da necessidade orgânica [...] do intercâmbio com outros homens. (MARX; ENGELS, 2009, p. 44).

A partir dessas considerações, entendemos que os processos de alfabetização estão relacionados ao processo de trabalho, haja vista que as demandas pela formação escolarizada de determinadas competências, são originadas pela objetividade presente no interior do processo de produção capitalista de base flexível. Diante dessas considerações, na primeira seção do texto, interpretamos os nexos da formação socioemocional, que se apresenta como inovadora, buscando explicitar o ponto em que ela converge com os direcionamentos de práticas alfabetizadoras. Em seguida, analisamos a concepção de alfabetização difundida pelo IAS, no documento “Alfabetização 360° na perspectiva da Educação Integral”, desvelando seus fundamentos e apresentando algumas considerações sobre o impacto dessas proposições no âmbito da formação escolar pública brasileira.

A FORMAÇÃO SOCIOEMOCIONAL E SEUS VÍNCULOS COM A QUESTÃO DA ALFABETIZAÇÃO

Para entender a inclusão da formação socioemocional na PNA, é preciso analisar um protagonista no processo de produção dessas orientações: o IAS, que, desde 2013, tem empreendido esforços em parceria com o Movimento Todos pela Educação, em favor da formação socioemocional (SANTOS, 2015). O IAS (2019?, p. 11) define competências socioemocionais como:

Características que todas as pessoas possuem, em níveis diversificados, que envolvem a capacidade de mobilizar, articular e colocar em prática conhecimentos, valores, **atitudes e habilidades para se relacionar consigo mesmo e com os outros, para estabelecer e atingir objetivos, para tomar decisões e enfrentar situações adversas ou novas**. Por exemplo: a colaboração, a assertividade e a resiliência. (Grifos nossos).

Em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esse instituto tem influenciado a elaboração da política educacional brasileira tanto nas orientações curriculares, quanto na política de financiamento educacional¹.

O IAS é um grande produtor de materiais pedagógicos, instrumentos de avaliação e assessorias que são ofertadas às redes de ensino. Acreditamos que essa organização vem orientando a produção e implementação da política nacional de alfabetização para dar fôlego aos seus programas, bem como para ganhar visibilidade e comercializar produtos educacionais, conforme afirmam no documento: “O IAS disponibiliza uma trilha sistematizada para colaborar com as redes de ensino em um dos principais passos rumo à implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nas escolas: a construção de um currículo compromissado com a educação integral.” (IAS, 2019?, p. 7). Esse fato permite-nos constatar que o instituto retoma, no âmbito do fazer pedagógico, a divisão entre o trabalho manual e o intelectual, ou seja, concebe redes de ensino e professores como meros executores de métodos de ensino (pensados por uma “elite intelectual”), tornando-os profissionais aliados da totalidade do processo de seu trabalho.

Em sintonia com essas orientações formativas, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para o ensino fundamental, aprovada em 2017, assevera a relevância de formar competências socioemocionais, afirmando que competência se trata de: “mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho.” (BRASIL, 2017, p. 8). As orientações indicam que devemos formar pessoas empregáveis para atuar em um mundo onde existe espaço para poucos, ou seja, somente para os melhores, e:

Também é necessário que o trabalhador esteja disponível para incorporar à sua rotina de trabalho árdua e desgastante muitas horas de trabalho, caso seja necessário. [...] A flexibilização da mão-de-obra passa a ser outro requisito essencial [...] é preciso ser polivalente para assumir qualquer posto que se faça necessário. **Baseado neste princípio de multifuncionalidade foi deflagrada nas últimas décadas a teoria das competências, onde o indivíduo precisa desenvolver uma série de capacidades para se inserir ou se manter no mercado de trabalho.** (FUTATA, 2005, p. 4, grifos nossos).

1 A este respeito ver Carvalho (2017), que trata sobre os novos arranjos de desenvolvimento educacional, descritos como novos caminhos jurídicos, usados por organizações não governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil de interesse público (OCIPs), fundações e institutos para conseguirem captação de recursos públicos.

Ser competente implica em saber fazer – um conceito que nos remete à linguagem do patrão para o empregado, ao julgar seu operário como competente ou seu contrário, incompetente (SANTOS, 2015). A PNA, diante disso, foi elaborada a partir dessas orientações, prescrevendo que competências socioemocionais – como resiliência, empatia, responsabilidade, extroversão e abertura a novas experiências – sejam disseminadas como características individuais que contribuem para o melhor desenvolvimento interpessoal e intrapessoal (SANTOS; PRIMI, 2014) e que, portanto, demandam uma formação que estimule:

Imaginação criativa – É capaz de gerar novas maneiras de pensar e agir por meio da experimentação, brincadeira, aprendendo com seus erros, com visão.

Responsabilidade – Tem habilidades de autorregular o que precisa para completar as suas responsabilidades, cumprir seus compromissos, agir de maneira confiante e consistente, e inspirar confiança. Essa faceta tem uma conexão com Amabilidade e deve ser importante para predizer o envolvimento cívico e comprometimento.

Tolerância a frustração – Tem estratégias efetivas para regular frustração, raiva e irritação; é capaz de manter a tranquilidade e serenidade em face a frustrações, não é volátil.

Entusiasmo – Capaz de demonstrar paixão e empolgação pela vida; vai ao encontro a suas atividades diárias com energia, entusiasmo e uma atitude positiva.

Empatia – Capaz de assumir a perspectiva dos outros e de utilizar habilidades de empatia para entender as necessidades e sentimentos dos outros, agindo com generosidade e consideração de acordo com essa percepção, constrói relacionamentos próximos ao ajudar, apoiar e dar assistência tanto material quanto emocional; é uma pessoa generosa e de fácil convívio. (IAS, 2017, p. 29-46).

A partir dessas orientações que norteiam a política educacional do país, o governo atual apresentou o decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, como orientador da PNA. Nesse documento, a dimensão socioemocional é destacada como um dos princípios dessa política, como explicita o artigo 3º:

VII – reconhecimento de que o **desenvolvimento integral** da criança pressupõe a inter-relação e a interdependência dos domínios físico, **socioemocional**, cognitivo, da linguagem, da literacia e da numeracia;

VIII – aprendizagem da leitura, da escrita e da matemática básica como instrumento de superação de vulnerabilidades sociais e condição para o exercício pleno da cidadania (BRASIL, 2019, p. 2, grifos nossos).

Como vemos, a dimensão socioemocional ganhou um efeito de obrigatoriedade na PNA. Ao ressaltar o caráter pragmático e instrumental do processo de alfabetização, situando-o como instrumento de superação da vulnerabilidade social, observamos uma total sintonia entre as proposições

da UNESCO e os princípios dessa política. A respeito da utilização do termo “vulnerabilidade social”, Almeida (2018) entende que sua utilização oculta aspectos relativos à desigualdade social provocada pelo modo de produção capitalista.

“ALFABETIZAÇÃO 360°”: UMA PROPOSTA DO IAS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA

O IAS tem atuado na elaboração da BNCC, a partir da perspectiva da formação integral, ou seja, aquela que contempla tanto a formação cognitiva como a formação socioemocional. O documento “Alfabetização 360°” apresenta uma proposta na qual o processo de alfabetização seja capaz de promover um giro de 360°, o que sugere a ideia de uma formação completa. A nosso ver, essa é uma metáfora incoerente, já que uma volta de 360° retorna ao lugar de partida.

Para compreendermos o teor dessa formação proposta pelo instituto, analisamos o documento intitulado “Alfabetização 360° na perspectiva da Educação Integral” (2019?). Nesse texto, o instituto chama a atenção para a necessidade de uma educação que promova “mais do que o domínio de técnicas e conteúdos acadêmicos [para] acompanhar os desdobramentos das inovações no dia a dia da sociedade 5.0, altamente integrada pelos serviços inteligentes” (IAS, 2019?, p. 3). O documento parte dessa ideia para defender a inclusão da formação das competências socioemocionais no currículo escolar, desde a educação infantil. O aparente paradoxo presente nessa ideia não encontra eco numa análise mais profunda acerca da função da escola pública, apresentada pelo “Currículo Básico para a Escola Pública do Estado do Paraná” (PARANÁ, 1990, p. 15), o qual assevera que: “o conhecimento científico deve ser tomado como o elemento básico de referência para a organização do ensino.” Para o IAS, o grande volume de informações e a complexidade das relações humanas são demandas que exigem a construção de práticas de alfabetização inovadoras, capazes de contribuir para uma leitura do mundo atual, promover soluções sustentáveis e formar para o enfrentamento de desafios, que são individuais e coletivos. Todavia, entendemos que a educação escolar, que pode atingir tais objetivos, é exatamente aquela em que o saber científico se faz presente.

Claro está que não se trata de qualquer saber, trata-se da forma mais articulada, de maior capacidade explicativa, daquele saber através do qual se dê a explicação mais orgânica dos elementos que compõe a prática social. Se almejamos que o aluno, ao final de sua escolarização elementar, possua os instrumentos necessários (conhecimentos) para compreender, elaborar e expressar uma visão de mundo mais articulada, menos mágica e folclórica do que aquela que detém no início deste processo, não será com o domínio de um conhecimento que dê conta de explicar a parte, sem articulá-la com o todo, que iremos dar qualidade ao ensino. (PARANÁ, 1990, p. 15).

Segundo o IAS, mais do que conteúdos acadêmicos, o trabalho pedagógico deve voltar-se para o desenvolvimento de competências, em especial as socioemocionais. Nessa proposta, a alfabetização se constitui em um componente estratégico, pois:

Em nossa sociedade letrada, a alfabetização é pilar fundamental e estratégico para todas as demais conquistas do processo de formação de crianças e jovens, e essencial para o desenvolvimento pleno ao longo da vida. [...] neste sentido, é preciso enxergar que o domínio de habilidades de leitura e escrita é, também, **uma oportunidade única para o desenvolvimento de um amplo conjunto de competências.** (IAS, 2019?, p. 6, grifos nossos).

Assim, perde-se de vista ou mascara-se a apropriação da leitura e da escrita como condição *sine qua non* à formação humana e como instrumento fundamental de inserção social. O documento afirma, ainda, que o não domínio da leitura e da escrita “compromete **uma atuação mais crítica e cidadã**” (IAS, 2019?, p. 6, grifos nossos). Entretanto, a criticidade proposta nessa afirmação do documento se apresenta bastante limitada, pois não há referência, durante todo o texto, a uma concepção de cidadania que indique o direito às condições objetivas necessárias, ou seja, o acesso aos bens materiais, culturais e simbólicos, fundamentais à subsistência e ao desenvolvimento de uma formação que possibilite uma atuação crítica e cidadã. Pelo contrário, o que é possível inferir é a indicação de uma cidadania vinculada à atuação no mundo trabalho e a esfera social em uma perspectiva de cidadania ativa, onde o sujeito atua em sua comunidade, mas sem exigir direitos sociais ao Estado (GARCIA, 2015).

Investir nessas competências socioemocionais, desde os primeiros anos da vida escolar, aumentaria a autoestima dos estudantes, a capacidade para lidar com frustrações, desenvolvendo a atenção, a memória e a força emocional; consequentemente, o desempenho no processo de alfabetização poderia ser mais eficiente. A partir desse pressuposto, o IAS faz prescrições gerais para influenciar a política de alfabetização no âmbito da educação pública brasileira, entre as quais destacamos:

As propostas de alfabetização que realmente podem apoiar a formação de crianças para serem protagonistas no século 21 devem ser construídas com a perspectiva da **educação integral**. Daí a importância de se disseminar propostas com avanços concretos nos primeiros anos do Ensino Fundamental, o que se torna, também, condição para que a educação integral ocorra nas etapas seguintes. (IAS, 2019?, p. 6, grifos nossos).

É pertinente alertarmos para o fato de que o conceito de educação integral, uma demanda, que advém dos movimentos sociais, tem sofrido uma reconfiguração realizada pelo IAS. Compreendemos que não está em jogo o aumento do tempo de permanência do estudante na escola, somado a uma formação que considere o homem como um todo, permitindo acesso à arte, à literatura, à ciência, às capacidades de compreensão e produção de tecnologias e pesquisa, mas reforçar uma formação minimamente acadêmica, com o reforço aos aspectos emocionais do estudante, no caso, como afirmam, considerando dimensões cognitivas e socioemocionais, conforme descrito no documento:

[...] o conceito de educação integral que se coloca está relacionado menos ao aspecto de tempo e mais ao propósito das atividades de ensino e aprendizagem. [...] defendemos a visão de alfabetização 360°, que amplia a perspectiva de desenvolvimento da língua materna e traz a essência da **educação integral**. Isso implica em um trabalho intencional com diferentes dimensões humanas (**intelectual, física, socioemocional**), e em **articular a apropriação do sistema de escrita alfabético com o desenvolvimento de competências socioemocionais e múltiplas linguagens. A alfabetização 360° é pré-requisito para o desenvolvimento humano**. (IAS, 2019?, p. 12; 15, grifos nossos).

Na perspectiva do IAS, a educação é uma mercadoria que dificilmente proporcionará uma efetiva valorização dos alunos. Isso porque, em nosso ponto de vista, valorizar os alunos implica em reafirmar uma educação comprometida, primeiramente com conhecimentos socialmente produzidos e não com a centralidade da formação de competências socioemocionais.

O trabalho com as linguagens científica, corporal, artística e tecnológica tem seu lugar garantido no processo de apropriação da língua escrita e leitura, entretanto, o desenvolvimento intelectual ocorre por meio da aprendizagem dos conteúdos escolares, de modo especial, por meio da apropriação de conceitos científicos, ou seja, conteúdos consolidados na linguagem. Assim, os caminhos da aprendizagem devem seguir o objetivo de apropriação dos conhecimentos científicos (VIGOTSKI, 2000). Não basta ensinar a leitura das reações faciais, dos comportamentos, da entonação de voz dos alunos em sala de aula, para que a comunicação possa ser mais eficaz, tendo em vista as capacidades definidas

como alfabetização emocional². Nas palavras de Saviani (2005, p. 14): “a escola diz respeito ao conhecimento elaborado e não ao conhecimento espontâneo; ao saber sistematizado e não ao saber fragmentado; à cultura erudita e não à cultura popular.” Leontiev (2005, p. 94) explica que o processo de apropriação é:

[...] um fenômeno ativo. Para “se apropriar” dos fenômenos é preciso empreender uma atividade adequada ao conteúdo no objeto ou no fenômeno dado. [Exemplificando] [...] quando dizemos [...] que a criança “assimila” instrumentos, isto significa que começa a usá-los com precisão, que forma as correspondentes ações e operações motoras e mentais.

Assim, “a assimilação no homem é um processo de reprodução, nas propriedades do indivíduo, das propriedades e aptidões historicamente formadas na espécie humana.” (LEONTIEV, 2004, p. 288). A linguagem escrita é um resultado da atividade intelectual humana, que carrega nela plasmada o conteúdo e a forma (os processos de codificação e decodificação). Essas características a tornaram um “simbolismo de segunda ordem, que compreende a criação de sinais escritos representativos dos símbolos falados das palavras.” (VIGOTSKI, 1998, p. 153). Logo, a sua assimilação requer compreensão do conteúdo da linguagem e da sua função simbólica. Nessa perspectiva, a aprendizagem da linguagem escrita é fonte de desenvolvimento do psiquismo:

Com efeito, a aprendizagem da leitura e da escrita consiste em compreender a função simbólica dos signos escritos e a assimilação das faculdades formadas em sua elaboração. É ao mesmo tempo um processo de formação ativa, porque permite o desenvolvimento de funções psíquicas novas, funções psicológicas superiores que “hominizam” os indivíduos na esfera cognitiva. (VIEIRA, 2012, p. 45).

A assimilação da linguagem escrita desenvolve o psiquismo humano, porque potencializa a memória, o registro de informações, a transmissão de pensamentos, conceitos e possibilita o acesso aos conhecimentos científicos objetivados nos signos escritos (VIEIRA, 2012). As vivências ou experiências dos alunos servem como um ponto de partida, em um processo contínuo de ação-

2 A este respeito ver os escritos de Goleman (2011). Outros autores reafirmam a importância da educação socioemocional, como o terapeuta Renato M. Caminha (2014), com o título “Educar crianças: as bases de uma educação socioemocional – um guia para pais, educadores e terapeutas”, neste guia o autor pontua a formação socioemocional, como o manejo das emoções como uma tarefa importante para resolução de conflitos e problemas sociais. O que nos permite compreender que os antagonismos de classe que colocam os homens e mulheres uns contra os outros, nesta proposição ficam resumidos apenas à incapacidade de amar e regular emoções. Com essa interpretação, em vez de buscarmos a superação da relação social capitalista, que fragmenta a sociedade, deveríamos ensinar a reconciliação universal entre sujeitos, ocultando a própria dinâmica da relação geradora de profundos problemas sociais, como o individualismo, pobreza, violência, vícios, patologias emocionais, entre outros.

reflexão-ação (GASPARIN, 2002). Nesse movimento, o aluno deve extrapolar a vivência imediata e ampliar cada vez mais seus conhecimentos. Caso contrário, corremos o risco de realizar, enquanto professores alfabetizadores, uma formação empobrecida.

A aprendizagem dos conceitos científicos possibilita aos estudantes a emissão de opiniões que ultrapassem seu conhecimento imediato, sendo capazes de realizar análises, generalizações e inferências, mediadas por conhecimentos. A leitura possibilita o acesso aos conhecimentos objetivados na escrita, porém apenas saber ler não garante ao educando a assimilação do conhecimento. A escola deve possibilitar a aprendizagem do conhecimento científico, porque ele é o meio para o desenvolvimento do pensamento conceitual (VIEIRA, 2012). A partir do exposto, a apropriação da linguagem escrita e dos conceitos científicos atribui ao ensino o caráter promotor de desenvolvimento cognitivo, uma vez que se criam, no estudante, “órgãos fisiológicos do cérebro”, os quais são, nas palavras de Leontiev (2004, p. 289):

[...] órgãos que funcionam da mesma maneira que os órgãos habituais, de morfologia constante, mas distinguem-se por serem neoformações que aparecessem no decurso do desenvolvimento individual (ontogenético). Eles constituem, portanto, o substrato das aptidões e funções específicas que se formam no decurso da apropriação pelo homem do mundo dos objetos e fenômenos criados pela humanidade, isto é, da cultura.

Analizamos que a competência para leitura que está explícita nas propostas do IAS tem compromisso com uma formação funcional de pessoas capazes de ler manuais, reconhecer a linguagem da sociedade de maneira simplificada para uma atuação no cotidiano, sem com isso desenvolver capacidades de interpretação crítica da realidade, das desigualdades sociais, ou melhor, do funcionamento do modo de produção capitalista.

Essa perspectiva alinha-se às necessidades do modelo de produção flexível, que não mais exigem qualificação para o trabalho, e sim empregabilidade, ou seja, uma formação polivalente de pessoas que não dominam nenhuma profissão, mas que possuam capacidades para migrar de emprego em emprego, sem necessariamente possuir conhecimentos de forma profunda, mas que possuam força emocional para suportar essa dinâmica de exploração. Nessa vertente, os sujeitos são responsáveis pela produção de seu projeto de vida, apresentam seu portfólio de competências para vender no mercado, e a escola, por sua vez, deve promover um processo de alfabetização, em sintonia com as exigências do mercado, como ratifica o IAS:

Educar, de acordo com essa visão, é criar oportunidades para que o estudante possa se desenvolver como um todo, com autonomia, ou seja, **empreender ele próprio a construção do seu projeto de vida**. Por isso, **muito mais do que garantir acesso e conclusão do ensino, o desafio para uma educação de qualidade é conciliar o desenvolvimento de habilidades cognitivas com as competências relacionais e pessoais – também chamadas de socioemocionais**. (IAS, 2019?, p. 10, grifos nossos).

A dimensão socioemocional, neste momento, implica em conciliar formação comportamental e emocional, em conjunto com os processos de ensino da língua escrita e da leitura. Ao ensinar os mecanismos para apropriação da linguagem, o professor deve enfatizar temáticas como: respeito à diversidade, meditação, educação nutricional, respeito e tolerância à diversidade cultural, reforçando valores sociais, que estão desgastados e que colocam em risco o ordenamento social capitalista. Como afirmam Vieira e Santos (2018, p. 11):

Ao sofrer ajustes para atender interesses que não visam o desenvolvimento humano, mas a adaptação dos sujeitos, a organização do ensino oferecida nas escolas não garante a aprendizagem da linguagem escrita, mas formas de pensar e agir conforme o ideário mercadológico.

Diante dessas afirmações, a escola deve ser um espaço onde o aluno constrói seu projeto de vida, para que depois, ao fracassar, sem trabalho, mesmo que com competências socioemocionais, seja ele responsável por suas condições, desconsiderando a dinâmica do modo capitalista, que tenta tornar a força de trabalho viva desnecessária no processo produtivo. Como vemos, em um contexto perpassado pelo aumento exponencial da pobreza, desemprego, violência e criminalidade, o processo de alfabetização deve buscar ensinar o diálogo, a tolerância e a concórdia entre as pessoas, evitando uma implosão do sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pudemos observar, os conteúdos que perpassam a alfabetização, bem como o modo em que é direcionada, seus métodos e processos, não são neutros, mas historicamente condicionados, porque extrapolam a ação escolar, estando diretamente relacionados às necessidades de reprodução do capital. Em um contexto marcado pela desagregação social, vem ao encontro do modo de produção capitalista uma perspectiva de formação que aponte para educar um

sujeito: amoroso, resiliente, responsável, estável emocionalmente e aberto ao novo. Essa abertura ao novo é entendida como uma capacidade de adaptação à reestruturação da presente fase do sistema capitalista.

Desse modo, em um mundo que permite o encontro de sujeitos diversos, que convivem em uma aldeia global, marcada pelo aumento da pobreza, da escassez de trabalho, é pertinente que saibam se comunicar, seja oralmente ou por escrito, ou que saibam ler materiais escritos, para refletir melhor como agir em situações conflitivas, mas que, por outro lado, não extrapolam os problemas do cotidiano, nem interpretam os limites da sociedade capitalista. A leitura dos comportamentos dos outros, bem como o autoconhecimento, passa a fazer parte do que determinam ser uma alfabetização emocional.

Alfabetizar pessoas, neste momento, ganha significados variados, sendo sua função dar às pessoas determinadas características comportamentais, que as habilitarão para sobreviver em um mundo de incertezas, sendo capazes de empreender, usar a criatividade em contextos e situações variadas, sendo empresários do seu próprio eu, uma espécie de empresa de si mesmo.

Desse modo, concordamos com Ciervo e Silva (2019), ao diagnosticarem estar em moda um processo de emocionalização da ação pedagógica que marca os processos de alfabetização, defendendo a ideia de que, ao considerar os aspectos socioemocionais, contribuiremos para alavancar a aprendizagem dos alunos. No entanto, não desconsideramos a importância de valorizar os alunos, porém devemos considerar que valorizar o estudante é um aspecto já realizado pelos professores, bem como considerar seus afetos, emoções e sentimentos. Todavia, isso é um fator intrínseco à ação escolar, logo, não será preciso avaliação para essa dimensão, nem mesmo manuais para ensinar aos professores a valorizar seus alunos, ou reafirmar sua autoestima e autocontrole durante o processo de alfabetização.

Entendemos que os professores alfabetizadores, ao trabalharem a dimensão socioemocional de forma intencional, terão mais funções a realizar, principalmente se tiverem que planejar e avaliar essa dimensão, um aspecto que poderá agravar ainda mais o processo de alfabetização dos alunos, tendo em vista a sobrecarga de tarefas docentes. Além disso, precisamos analisar o fenômeno em sua essência. Como vemos, o IAS, em nosso entendimento, depende do fracasso escolar para oferecer seus programas de aceleração e correção de fluxo, apropriando-se do fundo público das redes municipais de ensino, ou seja, a manutenção da precarização da alfabetização é do interesse dessa instituição e demais grupos privatistas, aos quais se associa e representa. O analfabetismo gerado pela precarização da educação pública e condições de pobreza vividas

pela população brasileira é uma mercadoria geradora de lucro para aqueles que propõem soluções educacionais inovadoras, entre as quais encontra-se a “Alfabetização 360”.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Melissa Rodrigues de. **A formação social dos transtornos do humor**. 2018. 415 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Medicina de Botucatu, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Botucatu, 2018.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação** – PNE e dá outras providências. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014b. Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular Educação é a Base**. (2017), Brasília: MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137476/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-765-de-11-de-abril-de-2019-71137431>. Acesso em: 14 mar. 2020.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. A Educação Básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 525-541, jul./dez. 2017.

CAMINHA, Renato M. **Educar crianças**: as bases de uma educação socioemocional – um guia para pais, educadores e terapeutas. Nova Hamburgo: Sinopsys, 2014.

CIERVO, Tassia Joana Rodrigues; SILVA, Roberto Rafael Dias da. A centralidade das competências socioemocionais nas políticas curriculares contemporâneas no Brasil. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v.17, n.2, p. 382-401 abr./jun. 2019. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>. Acesso em: 11 dez. 2019.

DALE, Roger. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, nº 87, p.423-460, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?>. Acesso em: 15 out. 2014.

FRADE, Isabel C. A. da S. Meta 5: Alfabetização. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de. ARAÚJO, Heleno; GOUVEIA, Andrea Barbosa (org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Brasília: ANPAE, 2018. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/CadernoAnlisePNE.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2019.

FUTATA, Marli Delmonico de Araujo. Breve análise sobre o toyotismo: modelo japonês de produção. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 47, abr. 2005. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/047/47cfutata.htm>. Acesso em: 30 abr. 2005.

GARCIA, Jeferson Diogo. d. A. **Política educacional a partir de 1990: uma análise dos fundamentos e a função social da formação para cidadania ativa**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá. 2015.

GASPARIN, João Luiz. **Uma didática para a pedagogia histórico-crítica**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

GOLEMAN, Daniel. **Inteligência emocional: a teoria revolucionária que define o que é ser inteligente**. Tradução Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Reunião Ordinária CONSED**. Belo Horizonte, 17 ago. 2017. Disponível em: <http://www.consed.org.br/media/meeting/599b334e32c51.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Alfabetização 360° na perspectiva da educação integral**. 2019?. Disponível em: https://institutoayrtonsenna.org.br/content/dam/institutoayrtonsenna/alfabetizacao360/Folder_Digital_2019.06.10.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

LEONTIEV, Alexei. **O desenvolvimento do psiquismo**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2004.

LEONTIEV, Alexei. Os princípios do desenvolvimento mental e o problema do atraso mental. In: LURIA, Alexander R. *et al.* **Psicologia e pedagogia**: bases para psicológicas da aprendizagem e do desenvolvimento. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2005.

MACHADO, Maria M. Meta 9: alfabetização e alfabetismo funcional de jovens e adultos. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; ARAÚJO, Heleno; GOUVEIA, Andrea Barbosa (org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação**: PNE 2014-2024. Brasília: ANPAE, 2018. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4Publicacoes/CadernoAnlisePNE.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2019.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Departamento de Ensino de Primeiro Grau. **Currículo Básico Para a Escola Pública do Estado do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado do Paraná, 1990.

SANTOS, Daniel; PRIMI, Ricardo. **Desenvolvimento socioemocional e aprendizado escolar**: uma proposta de mensuração para apoiar as políticas públicas. São Paulo: OCDE; Instituto Ayrton Senna, 2014.

SANTOS, Jane Eire Rigoldi dos. **Política de avaliações externas**: a ênfase na questão das competências cognitivas e socioemocionais. 2015. 170 f. Dissertação de Mestrado em Educação – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica**. Campinas: Autores Associados, 2005.

UNESCO. **Educação de qualidade no Brasil**. [s/d]. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/education-quality>. Acesso em: 14 mar. 2020.

UNESCO. **Educação para Todos: o compromisso Dakar (2001)**. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/nfraga/educacao-para-todos-o-compromisso-de-dakar-2000>. Acesso em: 13 fev. 2020.

VIEIRA, Juliana Piovesan. **Organização do ensino nos anos iniciais: reflexões sobre atividades de leitura**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

VIEIRA, Juliana Piovesan; SANTOS, Jane Eire Rigoldi dos. Alfabetização: uma análise a partir das relações de produção. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE PSICOLOGIA DA UEM. 7., 2018. **Anais eletrônicos [...]**, 2018. Disponível em: <https://npd.uem.br/eventos/anais/vistrab/489>. Acesso em: 10 fev. 2020.

VIGOTSKI, Lev Semyonovich. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

VIGOTSKI, Lev Semyonovich. **A construção do pensamento e da linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Jane Rigoldi dos Santos

Doutoranda em Educação (UEM). E-mail: janerigoldi@hotmail.com

Juliana Piovesan Vieira

Doutoranda em Psicologia (UEM). E-mail: jpvieira2@uem.br

Marli Delmonico de Araujo Futata

Doutora em Educação - Professora do Departamento de Pedagogia na Universidade Estadual de Maringá - UEM/CRC. E-mail: mdafutata@uem.br

Recebido em: 27/06/2020

Aceito em: 12/01/2021

O princípio da autonomia na universidade brasileira: sentidos em disputa

*The autonomy principle in the brazilian university:
meanings in dispute*
*El principio de la autonomía en la universidad brasileña:
significados en disputa*

JOVILES VITÓRIO TREVISOL

<http://orcid.org/0000-0001-9873-2688>

Universidade Federal da Fronteira Sul

Faculdade de Sociologia

Centro de Estudos Sociais

Coimbra, Portugal

RICARDO GARMUS

<http://orcid.org/0000-0002-2572-6890>

Universidade Federal da Fronteira Sul

Faculdade de Ciências Sociais

Departamento de Estudos Sociais

Santa Catarina, SC, Brasil

Resumo: O princípio da autonomia tem estado no centro das discussões desde a criação das primeiras universidades. Os tensionamentos têm sido motivados, em geral, pelas disputas presentes no interior da sociedade e do Estado. O objetivo deste texto é apresentar os resultados de um estudo sobre a autonomia na tradição universitária brasileira. A pesquisa evidenciou, entre outros aspectos, uma estreita correlação entre democracia e autonomia.

Palavras-chave: Política educacional. Educação superior. Autonomia universitária. Constituição de 1988.

Abstract: *The autonomy principle has been at the center of discussion since the creation of the first universities. The tensions have been, in general, motivated by political disputes presented in the interior of the society and the State. The purpose of this article is to present the results of a study regarding autonomy in the Brazilian university tradition. The research showed, among other aspects, the strict correlation between democracy and autonomy.*

Keywords: *Educational policies. Higher education. University Autonomy. Constitution of 1988.*

Resumen: *El principio de la autonomía ha estado en el centro de las discusiones desde la creación de las primeras universidades. Las tensiones sido, en general, motivadas por disputas políticas presentadas en el interior de la sociedad y del Estado. El propósito de este artículo es presentar los resultados de un estudio sobre la autonomía en la tradición universitaria brasileña. La investigación evidenció, entre otros aspectos, una correlación estrecha entre democracia y autonomía.*

Palabras-clave: *Políticas educacionales. Educación superior. Autonomía universitaria. Constitución de 1988.*

INTRODUÇÃO

O princípio da autonomia tem estado no centro das discussões desde a criação das primeiras universidades na Europa. Ele pode ser traduzido como autogoverno ou como o direito de definir as próprias normas acadêmicas, administrativas e de gestão (MEYER, 2019). Ele está alicerçado na noção de território livre e de imunidade em relação às pressões externas. Trata-se, como observa Rossato (1998), de um princípio medieval herdado da Igreja Católica que, ao longo dos séculos, tem protegido as universidades das interferências externas. A título de ilustração, na baixa Idade Média (contexto do surgimento das primeiras universidades europeias como Bolonha, Paris, Cambridge, Oxford, Coimbra, etc.), foram frequentes os conflitos entre a população local e a comunidade estudantil. A população resistia em aceitar a proteção que as autoridades eclesásticas conferiam aos mestres e aos estudantes. Era comum o papado manifestar-se em defesa da comunidade universitária, concedendo direitos especiais aos estudantes e aos mestres, livrando-os, inclusive, de acusações de delitos (ROSSATO, 1998). As autoridades locais não tinham poder de intervenção sobre os espaços onde ocorriam as aulas e sobre o cotidiano das instituições.

A despeito das tensões, pode-se afirmar que o princípio da autonomia foi basilar para a sobrevivência e a consolidação desse modelo específico de instituição, cujo propósito tem sido, ao longo dos séculos, promover a formação de nível superior e o desenvolvimento da investigação científica e do pensamento crítico. Como destaca Chauí (2003, p. 4-5), trata-se de um princípio que assegurou às universidades as condições para se diferenciarem das demais instituições:

[...] A legitimidade da universidade moderna fundou-se na conquista da ideia de autonomia do saber em face da religião e do Estado, portanto, na ideia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes a ele, tanto do ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão. Em outras palavras, sobretudo depois da Revolução Francesa, a universidade concebe-se a si mesma como uma instituição republicana e, portanto, pública e laica.

Ao longo dos seus quase mil anos de existência foram incontáveis os ataques, as intervenções, as perseguições e as invasões às instituições universitárias, promovidos por agentes públicos e privados que visavam ao cerceamento das liberdades e do pensamento crítico. Entre os mais conhecidos e ilustrativos atos de intervenção está o que ocorreu na Universidade de Salamanca durante a Guerra Civil Espanhola, envolvendo o então reitor Miguel de Unamuno e o general franquista Millán Astray. Os incidentes culminaram na deposição do reitor em 1936.

É difícil supor qual teria sido o destino das instituições universitárias sem a salvaguarda proveniente desse princípio. Os conflitos no campo da autonomia foram, em geral, motivados pelas disputas políticas presentes no interior da sociedade e do Estado. A história da educação superior no Brasil, inclusive nos anos recentes, oferece evidências sobre as permanentes tensões entre educação e política, ciência e ideologia, universidade e sociedade etc. As disputas e os conflitos variam de acordo com o contexto de cada época e com as orientações político-ideológicas dos grupos hegemônicos que controlam o Estado. Os regimes autoritários, em geral, têm sido ávidos na tentativa de substituir as agendas de Estado pelas de governo, impondo determinados alinhamentos ideológicos e controles às universidades.

Tendo em vista a problemática acima, o propósito deste artigo é analisar a autonomia na história da universidade brasileira. Entendemos que esse exercício de hermenêutica é importante para compreender as raízes políticas e ideológicas das disputas. Trata-se, do ponto de vista metodológico, de um estudo de natureza documental desenvolvido entre agosto de 2019 e fevereiro de 2021. Além da extensa pesquisa bibliográfica, a investigação envolveu a organização e a análise de um amplo conjunto de documentos que estabeleceram os marcos regulatórios da educação superior em cada época, cabendo destaque para as diferentes Constituições, Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, leis, decretos, portarias, acórdãos etc. Tendo em vista as diferentes naturezas jurídicas das instituições de educação superior no Brasil, o presente estudo priorizou o segmento das universidades públicas.

AS ORIGENS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

A universidade brasileira é tardia. Por razões políticas bastante conhecidas, a Coroa portuguesa freou toda e qualquer iniciativa destinada a oferecer educação superior na Colônia. As políticas adotadas foram de tal modo restritivas que o primeiro curso de nível superior (o Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia) passou a existir apenas em março de 1808, decorrente de um decreto de D. João VI, assinado

poucos dias após a sua chegada ao Brasil. Similar ao que havia feito ao aportar na Bahia, criou, no mesmo ano, o segundo curso superior de medicina na cidade do Rio de Janeiro. Entre 1808 e 1821, período de sua permanência no Brasil, D. João VI instituiu sete cursos superiores, hoje pertencentes às universidades Federais do Rio de Janeiro e da Bahia (TEIXEIRA, 1989; DURHAM, 1989).

No período colonial (1500-1822) a ausência de cursos de nível superior em universidades foi compensada por meio dos ciclos de estudos superiores em filosofia e em teologia destinados aos estudantes seminaristas que ambicionavam o sacerdócio. Após a expulsão dos Jesuítas em 1759 foram criadas aulas de matérias isoladas e alguns poucos cursos no Rio de Janeiro e no Recife (ROSSATO, 1998). Como destacado acima, a chegada da Família Real fortaleceu os debates sobre a criação da primeira universidade no Brasil. De acordo com Martins (2002), apenas no período entre 1808 e 1822 foram apresentados 24 projetos de universidades, sendo nenhum deles aprovado. A independência política de 1822 não trouxe mudanças significativas no campo da educação superior. A despeito de ter sido objeto de longos e acalorados debates durante o processo de elaboração da Constituinte de 1824, os avanços foram mínimos. Cabe destacar que a Assembleia Constituinte foi dissolvida por D. Pedro I em 12 de novembro de 1823. Como descreve Barreto (2007, p. 1.785):

Inúmeras variantes foram apresentadas, estipulando a fundação de uma, duas ou três universidades em diferentes pontos do país. Alguns dos argumentos defendidos eram de um bairrismo gritante, em que deputados se contrapunham a outros enaltecendo as vantagens de sua província contra os vícios de outras. Um aparte interessante se deveu ao deputado cearense José Martiniano de Alencar: 'Belos discursos tenho ouvido dos ilustres deputados que têm falado, pretendendo cada um que se deve estabelecer a universidade na província que lhe parece. Precisamos, Sr. Presidente, de uma universidade e já, como de pão para a boca'. Tudo isto acabou melancolicamente com o decreto de dissolução da Constituinte pelo Imperador em 12 de novembro de 1823.

Em 1842, o então deputado José Cesário de Miranda Ribeiro (Visconde de Uberaba) apresentou ao Legislativo do Império um projeto que previa a criação da universidade Pedro II, na cidade do Rio de Janeiro. O projeto, em seu artigo 2º, previa que a universidade reuniria:

[...] as faculdades de teologia, matemáticas, filosofia e medicina: e assim mais um curso de ciências físico-matemática, o qual será de sete anos para os militares engenheiros, de cinco para os artilheiros, de três para os militares que se aplicarem à arma de cavalaria, ou à infantaria, e à marinha; um curso farmacêutico, outro de parto; e a faculdade de letras, que prepare os alunos para os estudos universitários (BARRETO, 2007, p. 1.785).

O projeto do Visconde de Uberaba não prosperou. No ano seguinte, em 1843, o então senador Manoel do Nascimento Castro e Silva retomou a proposta. Em 1847 um projeto similar foi apresentado pelo Visconde de Goiana. Em 1870 o então ministro do Império, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai), submeteu novo projeto aos deputados, demonstrando estar preocupado com os rumos da educação superior no Brasil. Em 1871, a proposta de criação de universidade foi reapresentada. Segundo Barreto (2007), após anos de discussão o então ministro do Império, Barão Homem de Melo, resolveu dar sequência ao processo de estruturação da primeira universidade no Brasil. De acordo com o projeto, a instituição se chamaria “Universidade Pedro II” e funcionaria como uma espécie de guarda-chuva abrigando todas as faculdades brasileiras existentes. Homem de Melo, em sua exposição de motivos, assim se referiu:

Parece-me fora de dúvida que o centro universitário deve ser a capital do Império; e digo propositalmente – centro universitário – para indicar que não cabe em meu espírito ideia de suprimir ou extinguir qualquer das faculdades que existem nas províncias, senão a de subordiná-las, como partes integrantes do mesmo todo, à universidade que entendo aí se deve estabelecer (BARRETO, 2007, p. 1.786).

O projeto novamente não logrou êxito. A proposta de subordinar as faculdades provinciais a uma única instituição sediada no Rio de Janeiro atraiu a crítica das Províncias, pois, segundo eles, a centralização retiraria poder de controle e influência em âmbito regional. Além disso, algumas lideranças positivistas da época, entre as quais Miguel Lemos, se colocaram contra o projeto sob o argumento de que:

[...] o Brasil possui um número mais que suficiente de escolas superiores para satisfazer às necessidades profissionais, e que a fundação de uma universidade só teria como resultado estender e dar maior intensidade às deploráveis pretensões pedantocráticas da nossa burguesia, cujos filhos abandonam as demais profissões, igualmente úteis e honrosas, para só preocupar-se com a aquisição de um diploma qualquer (LEMOS, 1881, Apud. BARRETO, 2007, p. 1.786).

As resistências inviabilizaram o projeto. A Monarquia foi extinta no Brasil em 1889 sem ter dado ao país uma universidade. Durante todo o século XIX a educação superior ficou restrita a institutos isolados, com características marcadamente profissionalizantes e tutelados pelo Estado (FREITAG, 1980). Ao invés de universidades, foram criadas escolas superiores nas principais cidades da época (TEIXEIRA, 1989; MARTINS, 2002). Até o fim da primeira República a elite brasileira não assumiu a defesa da universidade. Ela continuou defendendo a tese de que a formação de nível superior deveria ser buscada no exterior. A

criação, em 1890, do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos criou alguma expectativa, mas a opção foi continuar autorizando a abertura das escolas superiores. De acordo com Rossato (1998), no período entre 1891 e 1910 foram criadas 27 escolas superiores.

A implantação da República, neste sentido, não alterou substancialmente as políticas educacionais do Império. A primeira Constituição republicana, a propósito, foi totalmente omissa em relação aos compromissos do Estado em relação à educação superior. Após uma série de tentativas frustradas, em 7 de setembro de 1920 o então presidente Epitácio Pessoa criou a Universidade do Rio de Janeiro (atual UFRJ). Sete anos depois, em 7 de setembro de 1927, o então presidente do estado de Minas Gerais, Antônio Carlos de Andrada, criou a Universidade de Minas Gerais (atual UFMG). A universidade brasileira é, neste sentido, obra do século XX.

OS PRIMEIROS MARCOS REGULATÓRIOS

Até a década de 30 do século passado as discussões sobre a autonomia universitária foram inexistentes devido ao próprio modelo de organização (centrífugo), formado por faculdades isoladas sediadas nas Províncias e fortemente tuteladas pelo Estado. O tema da autonomia entrou na agenda do país a partir da criação das primeiras universidades. O surgimento desse novo e específico modelo de instituição fez emergir o debate sobre os limites da intervenção político-partidária, estatal e religiosa no ambiente universitário.

De acordo com a pesquisa realizada, os primeiros atos disciplinando a autonomia universitária foram expedidos no início do governo Vargas. No dia 30 de dezembro de 1930, menos de dois meses no exercício do cargo, Vargas expediu o Decreto nº 19.547, estabelecendo que fica “[...] cassada a autonomia didática à Universidade de Minas Gerais” (Art. 1º, BRASIL, 1930). A intervenção foi justificada sob o argumento de que o governo estava preparando uma ampla reforma educacional.

A referida reforma, coordenada por Francisco Campos, materializou-se em seguida por meio de seis Decretos, promulgados a partir de abril de 1931. De acordo com Romanelli (1978), os decretos emitidos pelo então Ministro da Educação e Saúde Pública tinham o objetivo de organizar, estruturar e centralizar na administração federal os cursos superiores, o ensino secundário e o ensino comercial (ensino médio profissionalizante). Como é possível observar abaixo, no excerto do Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931, Francisco Campos entendia que o país não estava preparado para conferir autonomia integral às universidades (BRASIL, 1931):

[...] Seria, porém, de todo ponto inconveniente e mesmo contraproducente para o ensino, que, de súbito, por uma integral e repentina ruptura com o presente, se concedesse às Universidades ampla e plena autonomia didáctica e administrativa. Autonomia requer prática, experiência e critérios seguros de orientação. Ora, o regimen universitario ainda se encontra entre nós na sua phase nascente, tendo os primeiros passos e fazendo os seus ensaios de adaptação. Seria de mau conselho que, nesse período inicial e ainda embryonario e rudimentar da organização universitária, se tentasse, com risco de graves danos para o ensino, o regimen da autonomia integral [...] (Sic. Preservada a redação original).

A Reforma Educacional de 1931 refletiu as teses do governo Vargas. A educação foi concebida como parte das políticas de segurança nacional. De acordo com Campos, o Estado “[...] precisa exercer de modo efetivo o controle de todas as atividades sociais, a economia, a política, a educação” (CIRNE, 2018, p. 48). O Decreto nº 19.851/31 é um dos seis Decretos da Reforma Educacional promovida por Campos em 1931. Em relação à autonomia universitária, o Artigo 9º assim se refere: (BRASIL, 1931):

Art. 9º As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didáctica e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuizo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuida pelos estatutos universitarios a cada um dos institutos componentes da universidade.

Paragrapho unico. Nas universidades officiaes, federaes ou estaduaes, quaesquer modificações que interessem fundamentalmente á organização administrativa ou didáctica dos institutos universitarios, só poderão ser effectivadas mediante sanção dos respectivos governos, ouvido o Conselho Nacional de Educação (Sic. Preservada a redação original).

A vertente autoritária do primeiro governo Vargas materializou-se de várias maneiras na área educacional. No contexto da implantação do Estado Novo em 1937, o então Ministro da Educação Gustavo Capanema Filho elaborou um projeto de lei, em seguida sancionado por Getúlio Vargas (Lei nº 452/37), estabelecendo a extinção da Universidade do Rio de Janeiro (criada em 1920) e instituindo a Universidade do Brasil. A Lei nº 452/37 alterou o nome da instituição, extinguiu departamentos e criou institutos. A Lei, a propósito, não faz qualquer menção à autonomia universitária.

O fim do Estado Novo também não representou significativa alteração dos marcos regulatórios. A Constituição de 1946, a propósito, não faz menção à autonomia universitária. O assunto foi retomado no bojo do processo de elaboração da LDB de 1961. O Art. 80 da nova LDB (Lei nº 4.024, de 20 de

dezembro de 1961) assim se refere: “As Universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos” (BRASIL, 1961).

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO CONTEXTO DA DITADURA CIVIL-MILITAR

A educação superior, assim como todas as demais dimensões da vida social e política brasileira, foi afetada pelo golpe de 31 de março de 1964. O autoritarismo e a repressão passaram a ser práticas institucionalizadas nas universidades. Além do permanente controle e repressão (GERMANO, 2000), o regime não tardou a alterar os marcos regulatórios da educação superior. Em 02 de julho de 1968, no período mais intenso da ditadura, foi publicado o Decreto nº 62.937/68 criando o Grupo de trabalho (GTRU) responsável pela elaboração de uma análise da educação superior brasileira. O Relatório elaborado pelo GTRU recomendou, entre outros aspectos, “[...] uma ação eficaz que enfrentasse de imediato o problema da reforma universitária, convertida numa das urgências nacionais” (FÁVERO, 2006, p. 36). Dada a urgência, em pouco mais de trinta dias o GTRU finalizou o projeto de reforma universitária. O propósito era, como descreve Germano (2000, p. 133), “estancar urgentemente a crise política”. O projeto foi elaborado pelo GTRU, aprovado pelo Congresso e sancionado pelo então presidente Costa e Silva (Lei nº 5.540/68) entre julho e novembro de 1968, tendo sido sancionado quinze dias antes do Ato Institucional nº 5.

Em relação à autonomia universitária o Art. 3º da Lei 5.540/68 assim se refere: “As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos” (BRASIL, 1968). Curiosamente os demais parágrafos e incisos foram vetados. Além da sua natureza autoritária, a Reforma Universitária (RU) de 1968 foi concebida no bojo de um conjunto de acordos MEC/USAID, celebrados a partir de 1964. Alguns assessores norte-americanos, entre os quais Rudolph Atcon, participaram da elaboração da RU. O Relatório Acton, de 1966, enfatizou a necessidade de disciplinar a vida acadêmica, coibir protestos, reforçar a hierarquia e racionalizar a universidade, organizando-se em moldes empresariais (GERMANO, 2000).

No dia 13 de dezembro de 1968, duas semanas após a publicação da RU, foi promulgado o Ato Institucional nº 5, considerado o mais duro ato de cerceamento dos direitos fundamentais e das liberdades individuais e coletivas. O AI-5 teve consequências imediatas sobre as universidades e o movimento estudantil, tendo resultado na perseguição de estudantes e professores, na aposentadoria compulsória de docentes, na expulsão de estudantes e na demissão de servidores.

Cerca de dois meses após o AI-5, em 26 de fevereiro de 1969, foi publicado o Decreto 477/69, definindo as infrações disciplinares a serem aplicadas a professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares. O referido Decreto estabeleceu rito sumário para demissões e desligamentos das pessoas consideradas subversivas. No rol das infrações disciplinares estava a participação de atos de paralisação das atividades escolares, a organização de eventos não autorizados, a confecção ou porte de material subversivo, as manifestações que comprometessem a ordem pública, o sequestro de pessoas e a prática de atentados contra o patrimônio das universidades (CARRANO, 2018). Em seus dez anos de vigência, o Decreto imprimiu marcas profundas na cultura institucional das universidades e na formação política dos estudantes.

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA CF DE 1988

Os debates sobre a autonomia universitária foram retomados nos anos 80, especialmente durante o período constituinte. A Constituição Federal (CF) de 1988 foi o primeiro texto constitucional brasileiro a estabelecer a autonomia como um princípio fundamental do fazer universitário, tanto nos seus aspectos didático-científicos, quanto administrativos, de gestão financeira e patrimonial. No inciso II, do Art. 206, a CF estabelece que a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” é um dos princípios do ensino.

A Assembleia Nacional Constituinte recebeu inúmeras emendas, entre as quais do então deputado Nelson Wedekin (Emenda 8S0463-6), propondo o acréscimo de um dispositivo assegurando que a administração das universidades será formada por professores, alunos e funcionários. Após longos debates e votações, o Art. 207, em sintonia com todo o Capítulo III da CF, ficou com a seguinte redação:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1988).

De acordo com Ranieri (2018), a CF assegurou as bases para o autogoverno e para o exercício das liberdades essenciais ao trabalho acadêmico e à gestão democrática. Após décadas de embates, o Art. 207 finalmente reconheceu a centralidade do princípio, assegurando ao sistema universitário as garantias constitucionais para o pleno exercício do direito ao autogoverno. As universidades públicas, em particular, passaram a gozar da condição de instituições de Estado, ficando protegidas do varejo das disputas político-partidárias e dos interesses patrimonialistas dos grupos que ocupam as estruturas do Estado.

Em consonância com CF, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) reforçou os compromissos com o princípio da autonomia. Os artigos 53 e 54 da LDBEN garantem às universidades o direito de decidir sobre os cursos, programas, currículos, pesquisas, investimentos, organização interna, regimentos etc. Como observam Ranieri e Lutaif (2019), as universidades públicas, em particular, passaram a gozar de uma posição singular no corpo da Administração Indireta, caracterizada pela possibilidade de gozarem de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento. Constitucionalmente circunscrita, a autonomia deve ser exercida em observância à legislação nacional vigente, especialmente à relativa ao direito administrativo e educacional.

O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA NAS DÉCADAS RECENTES

A salvaguarda constitucional, a despeito de sua inegável importância, não pôs fim às disputas. Nos anos recentes os questionamentos e os ataques têm sido recorrentes, em geral motivados por agentes públicos, grupos e partidos políticos que questionam a gestão democrática das universidades, a liberdade de cátedra e o direito ao livre exercício do pensamento e da investigação científica. Os embates políticos presentes na sociedade e na estrutura do Estado tencionam a dimensão normativa do preceito constitucional.

De acordo com a pesquisa realizada, a primeira tentativa de alteração do Art. 207 ocorreu três anos após a promulgação da CF. Em 1991, o então presidente Fernando Collor de Mello, apoiado por grupos empresariais da educação privada, apresentou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC)

nº 56-B/1991, cujo propósito era, segundo Leher (2019), desregular a autonomia universitária e mudar o caráter jurídico das universidades federais. A PEC não avançou em virtude da greve nacional dos docentes e técnico-administrativos em 1991 e o sequente processo de *impeachment* em 1992.

Os presidentes seguintes, nomeadamente Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, não empreenderam tentativas de alteração do Art. 207 da CF. Apesar de terem implementado políticas distintas de expansão e financiamento da educação superior, os governos acima referidos mantiveram seus compromissos e zelaram pelo princípio.

A crise política de 2016 introduziu significativas mudanças no país, inclusive no posicionamento dos governos e de setores da sociedade em relação ao princípio da autonomia. O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff trouxe consigo o esfacelamento das alianças políticas que garantiram apoio às políticas de expansão e de financiamento da educação superior pública e privada no país, por meio do FIES, Reuni, Prouni e tantos outros programas. As universidades públicas, em especial, passaram a ser objetos de recorrentes críticas no parlamento, na imprensa, nas mídias sociais, assim como alvos de denúncia e investigação pelos órgãos de controle e no âmbito da justiça.

O princípio da autonomia passou a ser questionado sob o argumento de que ele era um artifício estrategicamente utilizado para esconder a corrupção e as práticas de desvio de recursos públicos. Como destaca Leher (2019), algumas dessas campanhas foram claramente difamatórias, destinadas a convencer a opinião pública de que as universidades eram ineficientes, corruptas, ociosas e elitizadas. Além do princípio da autonomia, tais campanhas visavam questionar a gratuidade, a gestão democrática e o caráter laico e republicano da universidade pública.

As críticas não tardaram a se transformar em ações na justiça e em processo de investigação criminal. O quadro abaixo, a título de ilustração, apresenta as principais operações coordenadas pela Polícia Federal entre 2016 e 2018, destinadas a investigar denúncias de más condutas nas universidades públicas.

Quadro 1 - Principais operações da Polícia Federal nas universidades públicas federais (2016-2018)

OPERAÇÃO	DATA	INSTITUIÇÃO
Operação PhD	09 de dezembro de 2016	UFRGS
Operação Research	31 de março de 2017	UFPR
Operação Ouvidos Moucos	14 de setembro de 2017	UFSC
Operação Esperança Equilibrista	06 de dezembro de 2017	UFMG
Operação Torre de Marfim	07 de dezembro de 2017	UFSC
Operação autorizada pela Justiça Eleitoral proibindo manifestações político-partidárias	26 de outubro de 2018	17 universidades públicas

FONTE: Tabela elaborada pelos autores a partir dos dados disponíveis nos sítios do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Polícia Federal.

Nas operações acima chama a atenção a forte exposição midiática e o caráter coercitivo. Na operação Ouvidos Moucos que prendeu o reitor da Universidade Federal de Santa Catarina participaram 115 policiais. Cerca de três meses depois, em dezembro de 2017, a operação Equilibrista na UFMG envolveu 84 policiais fortemente armados (LEHER, 2019). O caráter repressivo e midiático ficou evidente na operação que prendeu Luis Cancellier de Olivo (ex-reitor da UFSC). Sem crime comprovado, o acusado foi preso em sua residência, conduzido a uma cela de segurança máxima, algemado e submetido à revista íntima. Semanas após, em 02 de outubro de 2017, o então reitor suicidou-se num shopping da cidade de Florianópolis.

No ano seguinte, um novo episódio expôs claramente o incômodo que o princípio da autonomia gera em determinados setores da sociedade. Durante a campanha presidencial de 2018 diversas ações foram impetradas na Justiça Eleitoral requerendo a proibição de assembleias de natureza política e aulas que tratassem de temas políticos, assim como a busca e a apreensão de panfletos e materiais de campanha nas universidades. Tendo em vista o expressivo número de juízes eleitorais que acolheram os pedidos em diversas cidades do país (Belo Horizonte, Campina Grande, Dourados, Niterói, etc.), a então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, submeteu ao Supremo Tribunal Federal (STF) a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 548.

A ADPF 548 foi relatada pela Ministra Cármen Lúcia Antunes Borges. No dia 31 de outubro de 2018, em sessão plenária, o STF referendou, por unanimidade, a liminar concedida pela Ministra. O parecer passou a ser um marco da jurisprudência sobre a matéria. Segundo o parecer emitido, a autonomia universitária está entre os princípios constitucionais que garantem todas as formas de liberdade:

[...] A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais. Reitere-se: universidades são espaços de liberdade e de libertação pessoal e política [...] toda forma de autoritarismo é iníqua. Pior quando parte do Estado. Por isso os atos que não se compatibilizem com os princípios democráticos e não garantam, antes restrinjam o direito de livremente expressar pensamentos e divulgar ideias são insubsistentes juridicamente por conterem vício de inconstitucionalidade (ADPF/STF, 2018, p. 13 e 14).

Segundo a liminar, a autonomia é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. Nos termos da liminar “[...] A única força legitimada a invadir a universidade é a das ideias livres e plurais [...] qualquer outra que ali ingresse sem causa jurídica válida é tirana, e tirania é o exato contrário da democracia” (ADPF/STF, 2018, p. 13 e 14); MEYER, 2019, p. 284).

A campanha presidencial de 2018 evidenciou, entre outros tantos aspectos, as diferentes posições dos candidatos sobre a universidade, os seus papéis e as suas formas de organização. A vitória de Jair Messias Bolsonaro levou ao poder um grupo político conservador e resistente ao cumprimento das normas que regem o Estado Democrático de Direito. Em virtude disso, a partir do início do governo Bolsonaro, muitos dos principais questionamentos e ataques à autonomia universitária passaram a ser desencadeados por agentes públicos que exercem importantes funções na estrutura do Estado.

O depoimento abaixo, entre outras tantas manifestações analisadas na presente pesquisa, é bastante ilustrativo. Ele foi expresso pelo então ministro da Educação, Abraham Weintraub, em entrevista ao Jornal da Cidade, em 22 de novembro de 2019:

Foi criada uma falácia que as universidades federais precisam ter autonomia. Justo, autonomia de pesquisa, autonomia de ensino. Só que essa autonomia acabou se transfigurando em soberania. Então, o que você tem? Você tem plantações de maconha, mas não é três pés de maconha, você tem plantações extensivas nas universidades. A ponto de ter borrifador de agrotóxico, porque orgânico é bom contra a soja, para não ter agroindústria no Brasil, na maconha deles, eles querem tudo o que a tecnologia tem à disposição. Ou coisas piores, você pega laboratórios de química, uma faculdade de química não era um centro de doutrinação, desenvolvendo laboratório de droga sintética de metanfetamina (POZZEBOM, 2019).

O governo Bolsonaro tem utilizado a prerrogativa da discricionariedade assegurada pelo Inciso I do Art. 16 da Lei 5.540/68 (BRASIL, 1968) para nomear reitores de acordo com as suas preferências, independentemente da posição na lista tríptica elaborada pelas instituições. O ato de designar o primeiro colocado da lista tríptica para a escolha dos reitores faz parte da tradição universitária, pois

a lista expressa a vontade da comunidade acadêmica. Desde a CF de 1998, com raras exceções, esse primado foi reafirmado de forma ininterrupta. Todos os presidentes da República nomearam os primeiros colocados das listas tríplexes. O governo Bolsonaro rompeu com essa tradição, tendo nomeado os reitores de acordo com os seus critérios e preferências, independente da posição na lista tríplex elaborada pelas instituições.

Quadro 2 - Nomeações de reitores para as Instituições Federais de Educação Superior no período entre março de 2019 a fevereiro de 2021

INSTITUIÇÃO	POSIÇÃO NA LISTA TRÍPLEXE	DATA DA NOMEAÇÃO
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	<i>pro tempore</i> (não constava na lista)	10/03/2019
Universidade Federal da Grande Dourados	<i>pro tempore</i> (não constava na lista)	11/06/2019
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	2º colocado	17/06/2019
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	Não constava na lista tríplex	17/06/2019
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	3º colocado	01/08/2019
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	3º colocado	10/08/2019
Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro	<i>pro tempore</i> (não constava na lista)	15/08/2019
Universidade Federal do Ceará	2º colocado	19/08/2019
Universidade Federal da Fronteira Sul	3º colocado	30/08/2019
Universidade Federal do Espírito Santo	2º colocado	23/03/2020
Universidade Federal do Vale do São Francisco	<i>pro tempore</i> (não constava na lista)	09/04/2020
Instituto Federal do Rio Grande do Norte	Não constava na lista	17/04/2020
Instituto Federal de Santa Catarina	2º colocado	04/05/2020
Universidade Federal do Semiárido	3º colocado	21/05/2020
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	3º colocado	15/09/2020
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	3º colocado	15/09/2020
Universidade Federal da Paraíba	3º colocado	04/11/2020
Universidade Federal do Piauí	2º colocado	18/11/2020
Universidade Federal Sergipe	<i>pro tempore</i> (não constava na lista)	20/11/2020
Universidade Federal de Itajubá	2º colocado	09/12/2020
Universidade Federal de Pelotas	2º colocado	06/01/2021
Universidade Federal de São Carlos	2º colocado	15/01/2021

OBS: O levantamento acima foi finalizado em fevereiro de 2021.

FONTE: Tabela elaborada pelos autores a partir dos dados disponíveis no Diário Oficial da União e nos sites oficiais dos principais órgãos da imprensa.

O princípio da autonomia também vem sofrendo investidas no plano legal. A partir de junho de 2019, conforme quadro abaixo, o governo federal empreendeu várias tentativas com o propósito de alterar o regimento referente à eleição e nomeação de reitores, vice-reitores e diretores de unidades.

Quadro 3 - Propostas de alteração dos marcos regulatórios referentes ao princípio da autonomia universitária

MARCOS REGULATÓRIOS	CONTEÚDO
Decreto nº 9.794, de junho de 2019	O Decreto estabelece que os reitores não poderão nomear pró-reitores e diretores de unidades. A nomeação será competência dos ministros da Casa Civil e da Educação. Os servidores indicados terão de passar por investigação de vida pregressa feita pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e pela Controladoria Geral da União (CGU). O Decreto fere os artigos 5, 37 e 207 da CF, assim como, as Leis 5.540/68 e 8.112/90.
Medida Provisória nº 914, de 24 de dezembro de 2019	A MP foi editada um dia após o início do recesso parlamentar de 2019. Ela estabeleceu normas para a escolha de reitores de universidades, institutos federais e do Colégio Pedro II, assim como alterou a forma de nomeação de reitores e diretores de campi. A MP 914 não foi aprovada pelo Congresso Nacional, tendo perdido sua validade em 02 de junho de 2020.
Projeto de Lei	
nº 3076, de	
02 de junho de 2020	Trata-se do Projeto Future-se, que propõe alterações significativas na autonomia financeira e patrimonial das universidades.
Medida Provisória nº 979, de 09 de junho de 2020	Poucos dias após a MP 914/19 ter perdido validade, o governo editou nova MP, desta vez regulamentando a designação de dirigentes pro tempore para as IES federais cujos mandatos se encerram até 31 de dezembro de 2020, correspondente ao período de emergência da COVID-19 (Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020). De acordo com a MP 979, as IFES ficam desobrigadas a realizar consulta pública à comunidade acadêmica e a formar a lista tríplice para ser enviada ao MEC.
Portaria nº 545, de 16 de junho de 2020	Extinguir a reserva de vagas para pessoas com deficiência, negros e indígenas em programas de pós-graduação nas IFES. Revogou também a Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 16. A Portaria 545 foi publicada pelo então Ministro da Educação Abraham Weintraub, dois dias antes de sua exoneração do cargo.
Portaria nº 559, de 22 de junho de 2020	Em virtude das críticas recebidas, o MEC decidiu publicar nova portaria (seis dias depois), tornando sem efeito a Portaria 545.

FONTE: Tabela elaborada pelos autores a partir dos dados disponíveis no Diário Oficial da União.

A Medida Provisória nº 979, de 09 de junho de 2020, evidencia, entre outros aspectos, a inconstitucionalidade das tentativas de alteração dos marcos regulatórios que regem a autonomia universitária. O flagrante desvio da lei motivou o presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, a devolver referida MP ao poder executivo. Em despacho datado de 12 de junho de 2020, o então presidente do Senado (ALCOLUMBRE, 2020) assim se referiu:

Acabo de assinar o expediente de devolução da MP 979, que trata da designação de reitores, por violação aos princípios constitucionais da autonomia e da gestão democrática das universidades. Cabe a mim, como presidente do Congresso Nacional, não deixar tramitar proposições que violem a Constituição Federal. O Parlamento permanece vigilante na defesa das instituições e no avanço da ciência.

A devolução sem análise é uma prática excepcional. Trata-se de um expediente extremo, utilizado pelo Congresso Nacional apenas quatro vezes entre 1985 e 2020, ocorridos nos governos José Sarney (MP 33/1989), Luiz Inácio Lula da Silva (MP 446/2008), Dilma Rousseff (MP 669/2015) e Jair Bolsonaro (MP 979/20). A devolução, sem análise, torna a MP sem efeito.

Mais recentemente, o governo federal, por meio do Ministério da Educação, elaborou e enviou ao Congresso um projeto de lei que pretende rever dimensões centrais da autonomia universitária, especialmente no que tange aos aspectos administrativos, financeiros e patrimoniais. Trata-se do Projeto de Lei nº 3.076/20. O projeto *Future-se*, como assim é denominado, propõe uma drástica redução da função pública das universidades, induz a privatização do patrimônio tangível e intangível das instituições e introduz mecanismos que agilizam as parcerias entre as instituições públicas e os agentes privados. O Projeto de Lei encontra-se, atualmente, na coordenação de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, aguardando tramitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa evidenciou uma estreita correlação entre democracia e autonomia. A trajetória de uma se confunde com a outra. Como a democracia no Brasil tem sido mais a exceção que a regra, as universidades brasileiras passaram a maior parte de sua história sob a tutela e o controle direto ou indireto dos governos autoritários. Os regimes autoritários, invariavelmente, moveram ações para suprimir as liberdades acadêmicas e de cátedra, assim como restringiram o direito das instituições de definirem as suas regras relativas à gestão administrativa e financeira.

A trajetória do princípio da autonomia no Brasil não é linear. Trata-se de um processo com oscilações, característico a um pêndulo, ora promovendo avanços, ora retrocessos. Como observado ao longo deste artigo, a primeira Carta Magna brasileira - entre as sete no período entre 1824 e 1988 - a constitucionalizar o princípio da autonomia universitária foi a de 1988. Ele foi firmado no bojo do processo de democratização do país e da institucionalização dos direitos civis, políticos e sociais fundamentais.

Transcorridos mais de trinta anos da CF de 1988, a autonomia segue polêmica e ensejando disputas. O Supremo Tribunal Federal (STF) é, com frequência, demandado a fixar entendimentos sobre a matéria. A mais recente ação (ADPF 759) foi ajuizada pelo Conselho Federal da OAB em 11 de novembro de 2020. A ADPF questiona a constitucionalidade das “nomeações discricionárias” do presidente da República. De acordo com a ação, as nomeações que não observam

a ordem hierárquica da lista tríplice caracterizam “desrespeito aos princípios constitucionais da gestão democrática, do republicanismo, do pluralismo político e da autonomia universitária” (ADPF 759). Em 08 de fevereiro de 2021, o pleno do STF decidiu, por maioria (8x3), acompanhar o voto do Ministro Alexandre de Moraes. De acordo com o parecer do Ministro, “[...] A escolha de seu dirigente máximo pelo Chefe do Poder Executivo, a partir de lista tríplice, com atribuições eminentemente executivas, não prejudica ou perturba o exercício da autonomia universitária, não significando ato de fiscalização ou interferência na escolha ou execução de políticas próprias da instituição, escolhidas por decisão colegiada e participativa de seus integrantes” (MORAES, 2021, p. 01). De acordo com a decisão do STF, o presidente da República não precisa observar a ordem da lista tríplice para nomear reitores e vice-reitores das universidades federais.

REFERÊNCIAS

ALCOLUMBRE, Davi. **Davi Alcolumbre anuncia devolução de MP que autoriza Weintraub a nomear reitores**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/12/davi-alcolumbre-anuncia-devolucao-de-mp-que-autoriza-weintraub-a-nomear-reitores>. Acesso em: 17 de junho de 2020.

BARRETO, Arnaldo Lyrio. **Origens da universidade brasileira**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/qn/v30n7/49.pdf>. Acesso em 26 de janeiro de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 de janeiro de 2020.

_____. **Decreto nº 19.547 de 30 de dezembro de 1930**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19547-30-dezembro-1930-513446-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 de janeiro de 2020.

_____. **Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-exposicaodemotivos-141249-pe.html>. Acesso em: 14 de maio de 2020.

_____. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

_____. **Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Brasília, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 de maio de 2020.

_____. **Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968.** Brasília, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 de janeiro de 2020.

CARRANO, Paulo. **Toda ditadura quer controlar o campo educacional, porque é nele que há liberdade para pensar e construir novos caminhos para a sociedade.** Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/toda-ditadura-quer-controlar-o-campo-educacional-porque-e-nele-que-ha-liberdade>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

CIRNE, Maria Barbosa. **Francisco Campos e a reforma universitária de 1931: um resgate sobre os seus ecos no princípio da autonomia universitária.** 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/4030/pdf>. Acesso em 22 de janeiro de 2020.

CHAUI, Marilena. **A universidade pública sob nova perspectiva.** 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2020.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária: o princípio constitucional e as suas implicações.** 1989. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8909.pdf>. Acesso em: jun. 2020.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968.** 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade.** São Paulo: Moraes, 1980.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LEHER, Roberto. **Autonomia universitária e liberdade acadêmica**. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/23167>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.

MARTINS, Antonio Carlos Pereira. **Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais**. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/acb/v17s3/15255.pdf>. Acesso em 26 de janeiro de 2020.

MARTINS, Carlos Benedito; AZEVEDO, Sérgio de. **Autonomia Universitária: Notas sobre a Reestruturação do Sistema Federal de Ensino Superior**. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-46/491-autonomia-universitaria-notas-sobre-a-reestruturacao-do-sistema-federal-de-ensino-superior/file>. Acesso em 22 de abril de 2020.

MEYER, Emílio. **Autonomia universitária, democracia e federalismo**. 2019. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/758>. Acesso em 11 de janeiro de 2020.

MORAES, Ricardo. **No Roda Viva, Bolsonaro questiona escravidão e cotas**. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/no-roda-viva-bolsonaro-questiona-escravidao-e-cotas>. Acesso em 21 de janeiro de 2020.

MORAES, Alexandre de. **Parecer sobre a ADPF 759**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6045159>. Acesso em: 09 fev. 2021.

POZZEBOM, Fabio Rodrigues. **Ministro da Educação diz que universidades federais plantam maconha**. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/ministro-da-educacao-diz-que-universidades-federais-plantam-maconha/>. Acesso em 26 de janeiro de 2020.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; LUTAIF, Michel Kurdoglian. **A autonomia universitária e seus percalços**. Disponível em: <http://www.comciencia.br/autonomia-universitaria-e-seus-percalcos/>. Acesso em 29 de janeiro de 2020.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-es0101-73302018205173.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

ROSSATO, Ricardo. **Universidade: nove séculos de história**. Passo Fundo: UPF, 1998.

ROMANELLI, Otaíza. **História da educação no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1978.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 548. Liminar proferida pela Ministra Cármen Lúcia**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf548liminar.pdf>. Acesso em: abril de 2020.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

Joviles Vítório Trevisol

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Pós-doutor em Sociologia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Docente pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFFS. E-mail: joviles.trevisol@uffs.edu.br

Ricardo Garmus

Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Fronteira Sul. Servidor Público Federal. Mestrando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFFS. E-mail: ricardo.garmus@uffs.edu.br

Recebido em: 30/07/2020

Aceito em: 12/02/2021

O IDEB e seus efeitos na organização do trabalho escolar¹

IDEB results and its effects on the organization of school work *El IDEB y sus efectos en la organización del trabajo pedagógico*

LEONICE MATILDE RICHTER

<https://orcid.org/0000-0001-7109-3257>

Universidade Federal de Uberlândia

Faculdade de Educação

Núcleo de Política e Gestão da Educação

Uberlândia, MG, Brasil

MARIA VIEIRA SILVA

<https://orcid.org/0000-0002-4510-0844>

Universidade Federal de Uberlândia

Faculdade de Educação

Núcleo de Política e Gestão da Educação

Uberlândia, MG, Brasil

Resumo: O artigo analisa os efeitos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica na organização do trabalho pedagógico de 29 escolas estaduais mineiras. Pesquisa realizada por meio da análise dos índices e entrevistas com os/as profissionais. Os resultados evidenciam que os índices incitam as escolas a produzirem estratégias pedagógicas e gestoriais para garantir ou melhorar o desempenho. Contudo, existem diferenças nos efeitos de acordo com as metas e os resultados alcançados pelas escolas envolvidas na pesquisa.

Palavras-chave: Avaliação Externa. Ideb. Organização do Trabalho Pedagógico.

Abstract: *The article aims to analyze artifice and mechanisms for the upward migration of medians from the Basic Education Development Index in the organization of school work of a group of 29 state schools. Research carried out through analysis of indexes and interviews with the professionals. The results show that external tests encourage schools to produce pedagogical and managerial strategies to guarantee or improve performance. However, there are differences in the effects according to the indexes and results achieved by the schools involved in the research.*

Keywords: *External Evaluation. IDEB. Organization of Pedagogical Work.*

¹ Os dados apresentados no artigo fazem parte da pesquisa “Trabalho docente, políticas de avaliação em larga escala e *accountability* no Brasil e em Portugal” (RICHTER, 2015). Financiamento: Capes (Programa Institucional de Doutorado Sanduíche no Exterior – PDSE).

Resumen: *El artículo analiza los efectos del Índice de Desarrollo de Educación Básica en la Organización del Trabajo Pedagógico de 29 escuelas públicas de Minas Gerais. Realiza una investigación por medio del análisis de los índices y entrevistas con los profesionales. Los resultados evidencian que las pruebas externas incitan a las escuelas a producir estrategias pedagógicas o gestiones para garantizar o mejorar su desempeño. Sin embargo, existen diferencias significativas en los mecanismos de migración, así como en los impactos de las variaciones de los índices en la autonomía y autoridad de las escuelas.*

Palabras clave: *Evaluación externa. Ideb. Organización del trabajo pedagógico.*

INTRODUÇÃO

A avaliação educacional é um processo que guarda complexidades em razão da pluralidade de concepções epistemológicas e pressupostos políticos que a sedimenta. Assim, a avaliação é constituída e constituinte das relações sociais mais amplas, permeada por interesses, dissensos, conflitos, ambiguidades e contradições, como também é dotada de múltiplas modalidades no âmbito educacional: avaliação da aprendizagem, avaliação institucional, avaliação de desempenho, avaliação externa.

No cenário nacional, assim como em outros países, a avaliação externa tem assumido um lugar estratégico no engendramento das políticas públicas de educação, fortemente influenciadas por concepções privatistas e meritocráticas (FREITAS, 2004), que têm impulsionado prêmios por produtividade; publicização dos resultados, ranqueamento entre as escolas, defesa de *vouchers* na educação, naturalização da diferenciação da qualidade entre as escolas públicas, culpabilização dos/as docentes diante de resultados insatisfatórios dos/as estudantes, dentre outras dimensões. Tais dimensões, segundo Afonso (1998, p.162), configuram um modelo de Estado-Avaliador, o qual tem como ênfase a regulação dos resultados/ produtos educacionais e a promoção de mudanças “dos valores próprios do *domínio público*” que passam a ser permeados pela lógica do mercado.

Nesse modelo de gestão intensifica-se a “descentração/ desresponsabilização em relação a problemas diretamente imputáveis aos governos, mas que são transferidos para a responsabilidade dos atores, dos gestores escolares e das organizações educativas” (AFONSO, 2014, p. 492). Esse processo pode ser definido como uma política de “responsabilização unilateral” do fracasso escolar. Sob tal prisma, as narrativas hegemônicas atribuem aos/ às docentes a culpabilização pelos resultados das avaliações e desconsideram as múltiplas variáveis que são determinantes para o êxito do processo de ensino-aprendizagem, quais sejam: boas condições materiais de trabalho e de carreira

docente; número de discentes por turma; qualidade e variedade de material didático; tempo para os/as docentes realizarem planejamento e avaliação da aprendizagem, dentre outros fatores.

Confrontando tal lógica, Sordi e Freitas (2013, p. 93) defendem que precisamos construir processos de “responsabilização participativa”, nos quais “simultaneamente se demanda do poder público que este cumpra seus compromissos com a escola pública e com a mesma veemência se exercita a demanda para que todos os atores da escola assumam seu protagonismo no projeto pedagógico” para a promoção da qualidade da educação. Essa perspectiva de qualidade, por sua vez, deve ser definida e constituída de forma coletiva, ou seja, uma qualidade negociada, a qual envolve um pacto entre os sujeitos envolvidos em sua edificação, conforme assegura Bondioli (2004). Entretanto, vale ressaltar que a qualidade é uma categoria polissêmica, atravessada e constituída por uma multiplicidade de vertentes epistemológicas e políticas.

Nas décadas recentes, a questão da qualidade tem assumido protagonismo no âmbito das políticas públicas de educação, contudo, os significados atribuídos a esse conceito estão circunscritos, predominantemente, à definição de métricas derivadas dos resultados das avaliações externas. Essa tendência tem sido intensificada a partir de 2007, com a implementação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o qual assumiu centralidade para a consolidação de outras políticas educacionais no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007).

O Ideb mudou a política de avaliação externa no país e a forma de utilização dos dados ao possibilitar a divulgação dos resultados por escola. A base dessa mudança está na Portaria Ministerial n. 931 (BRASIL, 2005), segundo a qual o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) passa a ser composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A Aneb assume os objetivos, características e procedimentos da avaliação da educação básica efetuada, até aquele momento, pelo Saeb que era realizado por meio de amostras da população e, a Anresc assume o objetivo de avaliar a qualidade do ensino das escolas, de forma que cada uma receba o seu resultado.

Os primeiros resultados do Ideb publicados são referentes a 2005, pois, embora o índice tenha sido criado em 2007, os dados das avaliações de 2005 já estavam disponíveis. De tal modo, desde 2005, cada escola passou a ter metas a serem alcançadas, com índices intermediários e projetados até 2021. Nosso objetivo no presente trabalho é analisar esses índices intermediários do Ideb de

um grupo de escolas do Ensino Fundamental e apreender os seus efeitos na organização do trabalho docente, de acordo com a visão dos/as profissionais dessas instituições.

Realizamos uma pesquisa de natureza qualitativa e como campo empírico tivemos a participação de 29 escolas do Ensino Fundamental da rede estadual de ensino de Uberlândia (Minas Gerais), identificadas ao longo do artigo como E1, E2, E3 e, assim, sucessivamente. Os índices das escolas foram estudados de forma longitudinal, desde sua primeira divulgação em 2005, até 2013, ano que finalizamos a coleta de dados da investigação. Dentre as escolas estaduais do Município, foram selecionadas aquelas que apresentavam dados do Ideb ao longo de todo o interstício delimitado, com o intento de compreender o processo de flutuação/movimentação dos índices, por ter como interesse as migrações do *status* das escolas e as implicações dessa mobilidade na organização trabalho pedagógica.

Realizamos, também, um instrumento de coleta de dados com questões objetivas e questões abertas, efetivadas em forma de entrevistas², com os/as gestores/as das 29 escolas; com 55 Especialistas da Educação Básica³ e com 141 professores/as que atuavam nas instituições pesquisadas. Como critério de seleção realizamos, prioritariamente, o convite para docentes que ministravam aulas de português e matemática, uma vez que essas são matérias diretamente envolvidas nos exames, porém, tivemos também a participação de profissionais de outras disciplinas. Os/as profissionais foram identificados/as ao longo do trabalho de acordo com a função e número que representam na ordem da realização das entrevistas.

O presente artigo apresenta, inicialmente, o processo metodológico para a análise dos índices das instituições escolares envolvidas na pesquisa e, na seção seguinte, evidencia os dados das entrevistas com as aproximações, os dissensos e as particularidades das flutuações do desempenho escolar, aferidas pelo IDEB, em conexão com as referências teóricas do campo da avaliação externa.

2 Os/as profissionais que participaram da entrevista tiveram acesso aos objetivos e metodologia da pesquisa, de forma a tomarem a decisão quanto a sua participação ou não nela, e assinaram o termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

3 Nomenclatura definida na Resolução n. 2.253 (MINAS GERAIS, 2013). Esse/a profissional deve fazer a “[...] coordenação e articulação do processo de ensino e aprendizagem, sendo corresponsável, com a Direção da escola, na liderança da gestão pedagógica” (Ibidem, 2013, p. 13).

O IDEB E A ANÁLISE DOS ÍNDICES DAS ESCOLAS PESQUISADAS

O Ideb é calculado por meio dos dados obtidos no Censo Escolar (taxa média de aprovação dos/as estudantes), multiplicados pelas médias de desempenho em Matemática e Língua Portuguesa, que são obtidas no Saeb, no caso dos resultados dos estados e do país, e multiplicados pela Anresc (conhecida como Prova Brasil) para os resultados por escolas e municípios (BRASIL, 2011). Segundo a Nota Técnica n. 1 do Ministério da Educação (BRASIL, s./d.):

Ilustração 1 - Fórmula $IDEB_{ji}$

$$IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}; \quad 0 \leq N_j \leq 10; \quad 0 \leq P_j \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_j \leq 10$$

Sendo que:

i = ano do exame (SAEB e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j .

Fonte: Nota Técnica n. 1 (BRASIL, s./d.)

Assim sendo, ainda de acordo com a Nota Técnica n. 1 (BRASIL, s./d.), para alcançar a média indicada pelo Ideb, é necessário o cálculo de N_{ji} (média de proficiência em cada uma das matérias) e de P_{ji} (taxa de aprovação dos/as estudantes da unidade avaliada). A média de proficiência dos/as estudantes da unidade j , N_{ji} , é obtida a partir das proficiências médias em Matemática e Língua Portuguesa no exame externo realizado ao final da etapa educacional considerada (5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio). Essa proficiência média é padronizada para estar entre zero e dez, de modo que . Assim, se obtém N_{ji}^{∞} a partir da fórmula:

Ilustração 2 - Fórmula N_{ji}^{∞}

$$N_{ji}^{\infty} = \frac{S_{ji}^{\infty} - S_{inf}^{\infty}}{S_{sup}^{\infty} - S_{inf}^{\infty}} \times 10 \quad N_{jiTotal} = \frac{N_{ji}^{lp} + N_{ji}^{mat}}{2}$$

Onde:

∞ = disciplina (Matemática ou Língua Portuguesa);

S_{ji} = proficiência média, não padronizada, dos/as alunos/as da unidade j , obtida no ano i ;

S_{inf} = limite inferior da média de proficiência;

S_{sup} = limite superior da média de proficiência;

$N_{jiTotal}$ = média geral (Matemática e Língua Portuguesa)

Fonte: Nota Técnica n. 1 (BRASIL, s./d.)

Nas escolas ou redes que tiverem $S_j < S_{inf}$, a proficiência média será fixada em S_{inf} , assim como, em $S_j > S_{sup}$, o desempenho será fixado em S_{sup} . Quanto à taxa média de aprovação, P_{ji} , caso o tempo exigido para a integralização da etapa escolar (sem repetências) seja normalizado em um, P é o inverso do tempo médio de duração para a conclusão da etapa (T), isto é, $P_{ji} = 1/T_{ji}$; logo, teremos que $Ideb = N_{ji}/T_{ji}$, ou seja, o indicador se torna a pontuação no exame padronizado ajustada pela razão entre o tempo necessário para a conclusão da etapa e o tempo de duração efetivamente despendido para concluí-la (BRASIL, s./d.).

Reynaldo Fernandes (2007), ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ‘Anísio Teixeira’ (Inep) no período de 2005 e 2009, foi responsável pela elaboração e acompanhamento das métricas preconizadas pelo Ideb. Segundo ele, para a consolidação do cálculo acima descrito, não basta ter bons rendimentos nos testes, é necessário garantir bons índices de aprovação, considerando a “taxa de troca”, pois o aumento de 1% na taxa média de aprovação pode ser compensado pela redução de 1% na proficiência média dos/as concluintes. Por isso, a atenção em relação à taxa de aprovação, como indica o excerto abaixo:

Como o Ideb é resultado do produto entre o desempenho e do rendimento escolar (ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série), então ele pode ser interpretado da seguinte maneira: para uma escola A cuja média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a rede/escola terá o Ideb igual a 5,0 multiplicado por $\frac{1}{2}$, ou seja, $Ideb = 2,5$. Já uma escola B com média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá $Ideb = 5,0$ (BRASIL, s./d., p. 1).

Para o cálculo das médias intermediárias e para projetar as trajetórias esperadas para o Ideb ao longo do tempo, considerou-se que tais trajetórias têm o comportamento de uma função logística em que, para um dado “esforço”, obtém-se ao longo do tempo uma redução gradativa no ritmo e na amplitude do crescimento do indicador. Outra premissa técnica era que para o Brasil alcançar a meta de seis pontos em 2021, a contribuição em esforço de cada rede de ensino e escola deveria partir de metas individuais diferenciadas (FERNANDES, 2007).

Durante a investigação, trabalhamos com as metas e os resultados intermediários das 29 escolas envolvidas na pesquisa. Nas Tabelas 1 e 2, constam os dados dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, com o comparativo de crescimento ou redução de cada ano avaliado em relação a 2005 e o comparativo

de crescimento de um ano em relação ao anterior. Os caracteres 0 e 1 permitem avaliar o processo de flutuação dos índices (redução ou crescimento) de cada escola de um ano em relação ao outro.

Tabela 1 - Ideb (5º ano do Ensino Fundamental) das escolas pesquisadas

DADOS IDEB 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL																		
COD. ESCOLA	NÚMEROS IDEB					COMPARATIVO DE CRESCIMENTO EM RELAÇÃO A 2005				COMPARATIVO DE CRESCIMENTO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR				INDICATIVO DE CRESCIMENTO - Positivo "1" e Negativo "0"				
	2005	2007	2009	2011	2013	07X05	09X05	11X05	13X05	07X05	09X07	11X09	13X11	07X05	09X07	11X09	13X11	
E1	5,4	5,3	6,8	5,83	6,80	-1,9%	25,9%	8,0%	25,9%	-1,9%	28,3%	-14,2%	16,6%					
E2	4,8	5	5,2	5,00	5,00	4,2%	8,3%	4,2%	4,2%	4,2%	4,0%	-3,8%	0,0%	1	1	0	1	
E3	4	4,2	6,3	4,83	6,00	5,0%	57,5%	20,8%	50,0%	5,0%	50,0%	-23,3%	24,1%	1	1	0	1	
E4	4,4	4,9	5,8	5,03	7,00	11,4%	31,8%	14,4%	59,1%	11,4%	18,4%	-13,2%	39,1%	1	1	0	1	
E5	4,8	5	5,9	5,23	5,30	4,2%	22,9%	9,0%	10,4%	4,2%	18,0%	-11,3%	1,3%	1	1	0	1	
E6	4,4	4,1	5,9	4,80	5,40	-6,8%	34,1%	9,1%	22,7%	-6,8%	43,9%	-18,6%	12,5%	0	1	0	1	
E7	4,5	4,9	6,2	5,20	6,10	8,9%	37,8%	15,6%	35,6%	8,9%	26,5%	-16,1%	17,3%	1	1	0	1	
E8	4,3	3,9	6,4	4,87	5,70	-9,3%	48,8%	13,2%	32,6%	-9,3%	64,1%	-24,0%	17,1%	0	1	0	1	
E9	6	5,9	7,3	6,40	7,70	-1,7%	21,7%	6,7%	28,3%	-1,7%	23,7%	-12,3%	20,3%	0	1	0	1	
E10	4,5	4,9	6,3	5,23	7,10	8,9%	40,0%	16,3%	57,8%	8,9%	28,6%	-16,9%	35,7%	1	1	0	1	
E11	5,3	5,1	6,2	5,53	6,40	-3,8%	17,0%	4,4%	20,8%	-3,8%	21,6%	-10,8%	15,7%	0	1	0	1	
E12	6,1	5,6	6,6	6,10	7,50	-8,2%	8,2%	0,0%	23,0%	-8,2%	17,9%	-7,6%	23,0%	0	1	0	1	
E13	4,4	4,6	6,2	5,07	6,70	4,5%	40,9%	15,2%	52,3%	4,5%	34,8%	-18,3%	32,2%	1	1	0	1	
E14	3,9	4,7	3,3	3,97	5,70	20,5%	-15,4%	1,7%	46,2%	20,5%	-29,8%	20,2%	43,7%	1	0	1	1	
E15	5,8	5,4	6,1	5,77	6,80	-6,9%	5,2%	-0,6%	17,2%	-6,9%	13,0%	-5,5%	17,9%	0	1	0	1	
E16	4,8	4,3	4,3	4,47	6,60	-10,4%	-10,4%	-6,9%	37,5%	-10,4%	0,0%	3,9%	47,8%	0	1	1	1	
E17	4	4,9	6,2	5,03	6,50	22,5%	55,0%	25,8%	62,5%	22,5%	26,5%	-18,8%	29,1%	1	1	0	1	
E18	4,3	4,2	6,2	4,90	6,00	-2,3%	44,2%	14,0%	39,5%	-2,3%	47,6%	-21,0%	22,4%	0	1	0	1	
E19	4,3	5	5,5	4,93	5,70	16,3%	27,9%	14,7%	32,6%	16,3%	10,0%	-10,3%	15,5%	1	1	0	1	
E20	4,7	5	6,3	5,33	6,20	6,4%	34,0%	13,5%	31,9%	6,4%	26,0%	-15,3%	16,3%	1	1	0	1	
E21	4,6	4,7	5,3	4,87	5,70	2,2%	15,2%	5,8%	23,9%	2,2%	12,8%	-8,2%	17,1%	1	1	0	1	
E22	5,7	4,7	5,8	5,40	7,30	-17,5%	1,8%	-5,3%	28,1%	-17,5%	23,4%	-6,9%	35,2%	0	1	0	1	
E23	5,2	5,5	6,4	5,70	6,40	5,8%	23,1%	9,6%	23,1%	5,8%	16,4%	-10,9%	12,3%	1	1	0	1	
E24	4,5	5	6,1	5,20	7,20	11,1%	35,6%	15,6%	60,0%	11,1%	22,0%	-14,8%	38,5%	1	1	0	1	
E25	4,6	5,8	6,1	5,50	7,80	26,1%	32,6%	19,6%	69,6%	26,1%	5,2%	-9,8%	41,8%	1	1	0	1	
E26	4,2	4,2	5,5	4,63	5,50	0,0%	31,0%	10,3%	31,0%	0,0%	31,0%	-15,8%	18,7%	1	1	0	1	
E27	4,7	4,7	6,1	5,17	5,60	0,0%	29,8%	9,9%	19,1%	0,0%	29,8%	-15,3%	8,4%	1	1	0	1	
E28	6,1	6,1	7,2	6,47	7,00	0,0%	18,0%	6,0%	14,8%	0,0%	18,0%	-10,2%	8,2%	1	1	0	1	
E29	4,7	5,3	6,3	5,43	7,20	12,8%	34,0%	15,6%	53,2%	12,8%	18,9%	-13,8%	32,5%	1	1	0	1	

Fonte: (RICHTER, 2015). Dados organizados a partir do Ideb/MEC/2005-2013.

Tabela 2 - Ideb (9º ano do Ensino Fundamental) das escolas pesquisadas

		DADOS IDEB 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL															
COD. ESCOLA	NÚMEROS IDEB					COMPARATIVO DE DECRESCIMENTO EM				COMPARATIVO DE CRESCIMENTO				INDICATIVO DE CRESCIMENTO -			
						RELAÇÃO 2005				EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR				Positivo "1" e Negativo "0"			
	2005	2007	2009	2011	2013	07X05	09X05	11X05	13X05	07X05	09X07	11X09	13X11	07X05	09X07	11X09	13X11
E1	4,2	4,4	5	4,9	5	4,8%	19,0%	16,7%	19,0%	4,8%	13,6%	-2,0%	2,0%	1	1	0	
E2	3,5	3,5	2,5	3,9	4,2	0,0%	-28,6%	11,4%	20,0%	0,0%	-28,6%	56,0%	7,7%	1	0	1	1
E3	3,1	3,9	3,6	5,2	4,6	25,8%	16,1%	67,7%	48,4%	25,8%	-7,7%	44,4%	-11,5%	1	0	1	0
E4	3,4	3,6	4,1	4,8	5	5,9%	20,6%	41,2%	47,1%	5,9%	13,9%	17,1%	4,2%	1	1	1	1
E5	3,5	4	4,4	3,7	4,1	14,3%	25,7%	5,7%	17,1%	14,3%	10,0%	-15,9%	10,8%	1	1	0	1
E6	3,6	3,3	4,6	4,7	4,4	-8,3%	27,8%	30,6%	22,2%	-8,3%	39,4%	2,2%	-6,4%	0	1	1	0
E7	3,2	4,3	3	4,4	4,9	34,4%	-6,3%	37,5%	53,1%	34,4%	-30,2%	46,7%	11,4%	1	0	1	1
E8	3,1	3,4	4,1	4,8	3,6	9,7%	32,3%	54,8%	16,1%	9,7%	20,6%	17,1%	-25,0%	1	1	1	0
E9	5	5,4	5,9	6,3	6,2	8,0%	18,0%	26,0%	24,0%	8,0%	9,3%	6,8%	-1,6%	1	1	1	0
E10	3,4	3,7	4,6	4,9	5,2	8,8%	35,3%	44,1%	52,9%	8,8%	24,3%	6,5%	6,1%	1	1	1	1
E11	3,5	4,3	4,8	5,9	5,5	22,9%	37,1%	68,6%	57,1%	22,9%	11,6%	22,9%	-6,8%	1	1	1	0
E12	5,6	5,3	5,8	6	6,1	-5,4%	3,6%	7,1%	8,9%	-5,4%	9,4%	3,4%	1,7%	0	1	1	1
E13	3,4	3,1	4,7	5	5,5	-8,8%	38,2%	47,1%	61,8%	-8,8%	51,6%	6,4%	10,0%	0	1	1	1
E14	3,4	3,4	3,5	4,4	3,8	0,0%	2,9%	29,4%	11,8%	0,0%	2,9%	25,7%	-13,6%	1	1	1	0
E15	4,5	4,2	4,8	5	5	-6,7%	6,7%	11,1%	11,1%	-6,7%	14,3%	4,2%	0,0%	0	1	1	1
E16	3,1	4,1	2,6	5,1	5,2	32,3%	-16,1%	64,5%	67,7%	32,3%	-36,6%	96,2%	2,0%	1	0	1	1
E17	3,2	3,5	4,7	4,7	5,1	9,4%	46,9%	46,9%	59,4%	9,4%	34,3%	0,0%	8,5%	1	1	1	1
E18	2,9	4,2	4,3	4,9	5,7	44,8%	48,3%	69,0%	96,6%	44,8%	2,4%	14,0%	16,3%	1	1	1	1
E19	3,6	3,8	5,2	3,9	4,7	5,6%	44,4%	8,3%	30,6%	5,6%	36,8%	-25,0%	20,5%	1	1	0	1
E20	3,4	4,5	4,5	5	5,4	32,4%	32,4%	47,1%	58,8%	32,4%	0,0%	11,1%	8,0%	1	1	1	1
E21	4,8	4,1	4,9	5,2	5	-14,6%	2,1%	8,3%	4,2%	-14,6%	19,5%	6,1%	-3,8%	0	1	1	0
E22	3,8	4,6	5	5,1	4,6	21,1%	31,6%	34,2%	21,1%	21,1%	8,7%	2,0%	-9,8%	1	1	1	0
E23	4,6	4,7	4,9	4,9	5	2,2%	6,5%	6,5%	8,7%	2,2%	4,3%	0,0%	2,0%	1	1	1	1
E24	4,3	4,7	5,1	5,9	5,9	9,3%	18,6%	37,2%	37,2%	9,3%	8,5%	15,7%	0,0%	1	1	1	1
E25	3,6	4	4,4	4,8	4,8	11,1%	22,2%	33,3%	33,3%	11,1%	10,0%	9,1%	0,0%	1	1	1	1
E26	3,4	3,4	3,5	3,6	4,7	0,0%	2,9%	5,9%	38,2%	0,0%	2,9%	2,9%	30,6%	1	1	1	1
E27	4	4,2	5,3	5,1	5	5,0%	32,5%	27,5%	25,0%	5,0%	26,2%	-3,8%	-2,0%	1	1	0	0
E28	4,7	5,3	5,1	6	5,9	12,8%	8,5%	27,7%	25,5%	12,8%	-3,8%	17,6%	-1,7%	1	0	1	0
E29	4,3	4,3	5,2	5,4	5,6	0,0%	20,9%	25,6%	30,2%	0,0%	20,9%	3,8%	3,7%	1	1	1	1

Fonte: (RICHTER, 2015). Dados organizados a partir do Ideb/MEC/2005-2013.

A análise dos dados, a partir de 2005 (Tabelas 1 e 2), evidencia que, exceto pela escola E14, no ano de 2009, todas as instituições pesquisadas obtiveram resultados acima da média nacional nos anos iniciais do Ensino Fundamental (3,8); nos anos finais, 14 escolas estavam acima da média nacional (3,5). Nesse sentido, o município possuía resultados superiores quando comparados com a realidade nacional, especificamente no que se refere aos anos iniciais. Observa-se que as escolas mais bem classificadas em 2005 (E1, E9, E12, E15, E23 e E28), nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, apresentaram mais dificuldades em avançar; as escolas que iniciaram com índices menores, em muitos casos, ampliaram mais seus números em ambos os níveis (E3, E4, E7, E10, E13, E16, E17, E18, E19, E20, E24, E25, E26 e E29). Assim sendo, a análise dos resultados demonstra que há a intensificação do “esforço” necessário ao longo do tempo para manter ou ampliar o crescimento do indicador, especialmente daquelas escolas com indicadores mais elevados no ponto de partida, como predizia Fernandes (2007) ao implementar o Ideb.

Por outro lado, quanto ao percentual de crescimento, há significativa diferença no percurso das instituições, como nos anos iniciais do Ensino Fundamental, em que a escola E25 avançou em 69,6% seu Ideb (2013 x 2005) e a E16 ampliou 23% (2013 x 2005), mas ambas estão com índices semelhantes no resultado de 2013. Nota-se que, nos anos finais do Ensino Fundamental, a E18 expandiu em 96,6%. A E09 avançou em 24%. Contudo, mesmo com esses percentuais, a E9 ainda apresenta índice superior. Quando avaliamos o valor agregado ao índice, há escolas que iniciaram com resultados baixos e que estão ou não dentre as instituições com Ideb mais elevados, mas que, independentemente disso, elevaram consideravelmente o indicador.

Destaca-se que, apesar das diferenças ora evidenciadas nas tabelas, existe, nos dados analisados, uma prioritária similitude nos resultados em cada ano do Ideb, ou seja, há edições em que a maioria das escolas avançou e outras em que a maioria reduziu o índice, mesmo que em proporções distintas, como analisamos no parágrafo anterior. Na avaliação da relação entre 2005 e 2007, no Ideb, 19 escolas ampliaram a nota e 10 diminuíram nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Nos anos finais, 24 escolas aumentaram o índice e cinco escolas o reduziram. Entre 2007 e 2009, dentre as 29 escolas, 28 elevaram o índice nos anos iniciais. Nos anos finais do Ensino Fundamental, 24 escolas ampliaram o índice e cinco escolas o diminuíram. Já na relação entre 2009 e 2011, apenas duas escolas subiram contra 27 reduções. Nos anos finais, 25 escolas ascenderam e quatro tiveram decréscimo. Nos resultados entre 2011 e 2013, todas as escolas elevaram os índices nos anos iniciais; nos anos finais, 19 escolas aumentaram o índice e 10 o reduziram.

Essas semelhanças na elevação e/ou redução dos índices entre as escolas pesquisadas, segundo os/as entrevistados/as, geram uma empatia entre as instituições, especialmente diante de resultados negativos, pois o efeito é mitigado quando há paridade entre a maioria das escolas do município, ou seja, dá certo alento quando há diminuição coletiva dos valores por não colocar em evidência apenas algumas escolas como de baixo desempenho.

Esses dados provocam questionamentos em relação à comparação dos índices ao longo do tempo. Comparações que foram viabilizadas a partir do emprego da Teoria da Resposta ao Item (TRI), metodologia utilizada na construção de testes e análise de resultados comparados. Para Klein (2013, p. 40), a TRI “trouxe muitas vantagens sobre o método tradicional de avaliação. Colocando os itens em uma mesma escala, a TRI permite estimar e comparar os resultados dos alunos, mesmo que eles respondam a itens diferentes”, pois “todos os itens são calibrados na mesma escala e as estimativas das proficiências também”. (Ibidem, p. 42).

Há, assim, segundo Klein (2013), como construir testes adaptados a populações diferentes, mas, desde que, se tenha informações a priori sobre a população e se tenha um banco de itens calibrados. De tal modo, um aspecto em debate sobre as avaliações externas é a confiabilidade da calibração dos itens da prova, tema que ainda gera debates sobre os pré-testes aplicados para definir o grau de dificuldade das questões.

Como aponta Travitzki (2020, p. 16), há que se considerar, ainda, relativo aos resultados por escolas, o grau de incerteza do Ideb, pois, por exemplo, “quando duas escolas têm Ideb diferentes, ele muitas vezes não será diferente, levando-se em conta as incertezas”, devido à “sobreposição de intervalos de confiança”. Por isso, o autor defende a necessidade de “divulgação de uma ‘margem de erro’ para o Ideb por escola”.

Sem desconsiderar tais pontos, os dados, das Tabelas 1 e 2 acima, foram retomados e reorganizados em uma matriz analítica das escolas pesquisadas (Matriz 1), na qual agrupamos as instituições de acordo com as aproximações em relação ao processo e resultados apresentados ao longo do interstício pesquisado. Para tanto, seguimos como critérios:

1) Selecionamos dois grupos de escolas por agrupamento de variância mínima - um com aquelas escolas que, no Ideb de 2005 (primeira aferição), obtiveram resultados acima da média nacional tanto nos anos iniciais quanto finais do Ensino Fundamental; e outro grupo com as instituições que conseguiram valores iguais ou inferiores. A média nacional para os anos iniciais, em 2005, foi de 3,8, e, para os anos finais, 3,5. Como ilustra o primeiro quadro, tivemos, respectivamente, um grupo com 14 escolas, e outro, com 15.

2) Agrupamos as escolas conforme o número de ampliação do Ideb, considerando a relação entre 2005 e 2007; 2007 e 2009; 2009 e 2011 e 2011 e 2013, em referência aos anos iniciais e aos finais do Ensino Fundamental. Assim, no total, são oito possibilidades de elevações do índice (quatro anos de aferição e nos dois níveis do Ensino Fundamental). O valor de corte definido foi relacionado a escolas que obtiveram até seis elevações, e a outro grupo, com as escolas com sete ou oito acréscimos no Ideb. Com esse critério, tivemos, respectivamente, o primeiro grupo com 20 escolas, e outro com nove, como registrado no segundo quadro.

3) Por fim, realizamos o cruzamento dos dois grupos anteriores, a partir do qual constituímos quatro grupos de escolas denominadas W, Y, X e Z.

Matriz 1 - Agrupamento de escolas pesquisadas

IDEB 2005 (5º e 9º ano)		Nº de ampliação do Ideb (5º e 9º ano)							
		1	2	3	4	5	6	7	8
10	E01-E06-E09-E12 E15-E19-E21-E22- E27-E28-E23-E24- 25-E29	E01-E06-E09-E12 E15-E19-E21-E22- E27-E28-E02-E03- E05-E07-E08E11- E13-E14-E16-E18						E23-E24-25- E29-E04-E10 E17-E20-E26	
9									
8									
7									
6									
5	E02-E03-E05-E07-E08 E11-E13-E14-E16-E18 E04-E10-E17-E20-E26								
4									
3									
2									
1									

* Nota de corte 3,8, nos anos iniciais do Ensino Fundamental
3,5, nos anos finais do Ensino Fundamental

* Nota de corte: 6 ampliações (Considera-se ampliação o crescimento no Ideb entre anos 2005x2007; 2007x2009; 2009x2011; 2011x2013)

Matriz final após cruzamento

IDEB 2005 (5º e 9º ano)		Nº de vezes de ampliação do índice (5º e 9º ano)							
		1	2	3	4	5	6	7	8
10	E01-E06-E09-E12 E15-E19-E21-E22- E27-E28	E01-E06-E09-E12 E15-E19-E21-E22- E27-E28						E23-E24-25- E29	
9									
8									
7									
6									
5	E02-E03-E05-E07-E08 E11-E13-E14-E16-E18 E04-E10-E17-E20								
4									
3									
2									

Grupo W
 Grupo X
 Grupo Y
 Grupo Z
 E: Escola pesquisada

Fonte: (RICHTER, 2015). Elaborado pelas autoras a partir de dados do Ideb 2005-2013.

Segundo os critérios anunciados, identificamos um grupo que partiu de um índice igual ou acima da média nacional e manteve, prioritariamente, elevação em seus resultados com sete ou oito acréscimos (Grupo W, composto por quatro escolas). No segundo grupo, encontramos instituições que partiram igualmente de índices elevados, mas tiveram até seis elevações em seus índices (Grupo X, composto por 10 escolas). O terceiro grupo foi formado por escolas que partiram, em 2005, com índices inferiores à média nacional, mas tiveram sete ou oito elevações (Grupo Y, formado por cinco escolas). O último grupo foi constituído por escolas que partiram com índice inferior ao valor de corte e que obtiveram menos ou até seis evoluções no Ideb (Grupo Z, constituído por 10 escolas). Ao avaliar a composição dos quatro grupos, destaca-se como é limitado o número de instituições (quatro) do grupo W e como um número significativo permanece no extremo no grupo Z (dez).

Os grupos de escolas W, Y, X e Z vivem particularidades quanto à trajetória histórica das instituições no Ideb, o que se evidencia no resultado inicial do índice, em 2005, em relação às metas intermediárias definidas e nos resultados que cada escola tem alcançado. Contudo, como ponderam Sousa e Oliveira (2010), é importante que a análise dos índices seja cotejada com o significado desses indicadores na prática pedagógica. Assim, na seção seguinte, evidenciamos a perspectiva dos/as profissionais envolvidos/as na pesquisa, acerca dos impactos

da avaliação externa na organização do trabalho pedagógico, ponderando as particularidades dos grupos (W, Y, X e Z) em relação ao percurso das escolas no Ideb.

AVALIAÇÃO DOCENTE DOS EFEITOS DO IDEB NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO PEDAGÓGICO

A presença pioneira dos testes estandardizados na realidade de países como os Estados Unidos esteve, segundo Ravitch (2011), desde o início, relacionada à analogia entre educação e mundo empresarial, quando foram gestadas reformas com princípios de negócio, administração, lei e *marketing*, assim como pelo desenvolvimento de um “sistema de coleta de dados que proporcione as informações necessárias para incentivar a força de trabalho – diretores, professores e estudantes – com recompensas e sanções” (Ibidem, p. 26). Para a autora, a lógica era que a responsabilização dos/as profissionais iria produzir bons resultados diante da pressão exercida pelo mercado e, quando necessário, se fechariam as escolas ruins em nome da qualidade. Contudo, no fim ficou evidente para ela “que as novas reformas tinham tudo a ver com mudanças estruturais e com a responsabilização, e nada que ver com a substância do aprendizado. A responsabilização não faz sentido quando ela sabota os objetivos maiores da educação” (Ibidem, p. 32). Vale, porém, entender que “as formas de avaliação escolar adotadas em diferentes países e sistemas educativos não são independentes das concepções sobre o trabalho dos professores” (AFONSO, 1998, p. 65).

Por isso, a análise da avaliação externa no Brasil, em nossa visão, demanda atenção quanto à histórica limitação das condições de trabalho dos/as profissionais de educação, sobretudo diante da tardia assunção do Estado como responsável pela educação pública e gratuita. Assim, a centralidade dessas políticas de avaliação, justificadas pela defesa de uma qualidade que é traduzida em índices, dissimula problemas estruturais da educação no país, em grande medida, decorrentes da defasagem de investimento e falta de valorização da educação pública.

Além disso, nas últimas décadas, segundo Freitas (2004, p. 148), a educação no Brasil foi paulatinamente assumindo uma posição neotecnicista, na qual a qualificação durável, que era propósito da educação enquanto direito, sob o impacto da degradação do mundo do trabalho, cedeu lugar às competências e habilidades breves e mutantes, reguladas pelo mercado. E a filosofia do controle foi assumida “[...] como arma para gerar competência e qualidade”.

Para Oliveira e Araujo (2005), é necessário trazer para o debate da qualidade elementos que envolvem a questão dos insumos, dos processos e dos indicadores. Assim, o indicador é apenas uma das dimensões e que depende das demais. Por isso, não basta ceder verbas exíguas e exigir das escolas “qualidade”, a não ser que a intenção do Estado seja que os/as profissionais intensifiquem seu trabalho e se desdobrem para isso (OLIVEIRA, 2004).

Essa percepção acerca dos desígnios do Estado em relação à avaliação externa é ratificada por muitos/as profissionais que participaram da pesquisa, que apontam a pressão que sofrem para ampliar os resultados em testes externos sem uma contrapartida do Estado. No entanto, o grau dessa pressão é particularmente diferente quando consideramos os grupos de escolas formados na Matriz 1, apresentada na seção anterior, ou seja, as implicações sofridas têm diferenças, sendo que os Grupos Z e W são os que mais indicam o arrefecimento da autonomia docente e da autoridade da escola na organização do trabalho pedagógico. Segundo os/as docentes os índices provocam novas relações do/a professor/a com o magistério e com a sua prática, o que pode levá-lo/a a “tomar atalhos” por meio da “eliminação do que lhes parece ser irrelevante para a tarefa em questão” (APPLE, 1995, p. 36). Nessa direção, as avaliações externas geram desdobramentos “nefastos sobre professores, alunos e a função social da escola” (EVANGELISTA, LEHER, 2012, p. 10).

Nos dados das entrevistas, as dimensões da prática pedagógica que, segundo os/as docentes, foram afetadas pelas avaliações são: conteúdo; metodologia; centralização do objetivo da escola nas metas externas; avaliação da aprendizagem; concepção de formação dos/as estudantes; planejamento; diagnóstico da escola; relação professor/a-estudante; compromisso docente; formação docente; ação do/a diretor/a diante dos testes; intervenção pedagógica; e clima da escola. Dentre os aspectos mais apontados destacam-se os conteúdos selecionados e trabalhados pelos/as docentes e a metodologia. Nos dedicamos no artigo à análise de tais dimensões.

Dos 225 sujeitos, 168 destacaram que os testes estandardizados provocam mudanças nos conteúdos trabalhados, sendo que 30% avaliam isso de forma positiva e 70%, negativa. Quando analisamos os Grupos W, X, Y e Z, observa-se que todos os 33 sujeitos que compõem o Grupo W apontaram na entrevista o tema conteúdo como dimensão que sofre interferência dos testes, sendo que oito (24%) avaliam positivamente e 25 (76%) consideram negativos tais impactos; já no Grupo X, formado por 78 pessoas, 57 mencionaram o tema e, destes, 22 (39%) consideram-no positivo e 35 (61%) avaliam-no negativamente. No Grupo Y, composto por 34 pessoas, 23 indicaram esse ponto; destes, sete (30%) o

consideram positivo e 16 (70%), negativo; e o Grupo Z, que é constituído por 80 sujeitos, 55 deles citaram esse tema, sendo 14 (25%) favoráveis e 41 (75%) contrários a ele.

Os/as profissionais que consideram positivo o impacto dos testes sobre o conteúdo, argumentaram que eles colaboraram para superar a visão “tradicional” presente na prática docente, pois os testes estandardizados exploram um conhecimento mais funcional, voltado para o uso do conteúdo. Para 13 entrevistados/as, a exigência de trabalhar a matriz curricular é positiva. Outros 12 são favoráveis a dar foco à Matriz de Referência e gerar clareza quanto ao conteúdo a ser trabalhado. Para 11 pessoas o conteúdo cobrado nos testes está voltado para a realidade prática, e isso fez com que os/as professores/as assumam essa postura em sala de aula. Segundo três docentes trabalhar com os descritores é positivo. Cinco consideram a cobrança quanto ao conteúdo, gerada pelos testes, positiva. Segundo três pessoas o nível da prova é bom. Salienta-se que alguns/as profissionais indicaram mais de uma justificativa, como destacado nos excertos abaixo.

[...] Melhorou porque está menos “conteudista”, mais prático, mais voltado pra leitura. Só que tem esse problema da escrita, que tem se esquecido da escrita, como prioriza essas avaliações externas, eles não avaliam a escrita. Nas provas, você tem que mesclar, porque se der tudo fechado, você não avalia corretamente (GRUPO Z, PROF. PORT. N153).

[...] gramática a gente não vê mais da forma que a gente via antes, então você não trabalha com conceitos, a gente trabalha com uma leitura mais ampla, a gente não fica mais preso em definir a parte tradicional. [...] Os meninos deixaram de ter um conhecimento técnico para um conhecimento mais funcional. [...] Eu acho positivo, mas a gente percebe um prejuízo, é um pouco superficial, precisava de um direcionamento para aprofundar um pouco do conhecimento. [...] O conhecimento acadêmico fica mais distante da Educação Básica, [...] (GRUPO X, DIRETOR O77).

[...] Uai, através dos descritores [...] tem muita coisa que a gente não trabalha, que foi tirado, entendeu? De acordo com aquele planejamento antigo que existia, sabe, agora tem coisa diferenciada, por exemplo [...] Igual a português também na leitura, diversidade de textos, na escrita não tem aquela parte mais gramatical que a gente trabalha com verbos, sujeitos, essas coisas todas (GRUPO Z, Prof. Regente M72).

Ainda que com ressalvas os/as profissionais consideram positiva a ampliação da atenção a certos conteúdos que são valorizados nas avaliações externas como na matéria de Português, que passa a ter a leitura e interpretação como objetivo central, assim como elogiam os testes por ter provocado o direcionamento para a Matriz de Referência. Evidencia-se, assim, que os testes

estandardizados têm homogeneizado os conteúdos, o que é considerado favorável para esse percentual de profissionais, mesmo que, com isso, outros conteúdos sejam restringidos, devido ao foco no que é cobrado nos testes.

Esse processo de “estreitamento curricular” como efeito das políticas de avaliação corrobora pesquisas como, por exemplo, de Bonamino e Sousa (2012). Os dados indicam, ainda, que, para esse grupo a autonomia pedagógica quanto à estruturação curricular da escola não tem um grau de importância tão forte. Essa postura é especialmente preocupante quando avaliamos a falta de participação e construção coletiva dos parâmetros para a definição do currículo no Brasil e observamos, por parte do Estado, o distanciamento cada vez maior da gestão democrática quanto ao tema currículo, como se evidenciou no processo recente de aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017). Esse documento consolidou o “estabelecimento de uma Base Nacional que tomou o lugar de uma concepção de Base Comum Nacional, conceito construído pelo movimento dos educadores ao longo das lutas por uma educação cidadã” (AGUIAR; DOURADO, 2018, p. 7). Assim, o que temos agora é o impacto da BNCC “nas políticas direcionadas aos currículos escolares, à formação dos profissionais de educação, bem como os processos avaliativos nas escolas e sistemas de ensino” (*Idem*), o que limitará ainda mais a autonomia das escolas. E, como as avaliações externas certamente terão como foco os 60% de conteúdo comum definido pela Base, a parte diversificada (40%), provavelmente será secundarizada.

De outro lado, os dados das entrevistas evidenciam que as avaliações externas têm aumentado o compromisso de alguns professores/as com a sua prática pedagógica.

[...] depois que surgiram as avaliações externas, **eu acho que estou tendo mais cuidado em voltar os conteúdos que não são da minha alçada.** Então, isso não é só Matemática, não [...] **porque ela [avaliação externa] cobra um todo, então você tem que voltar, e geralmente é o professor do último ano que está buscando corrigir isso aí** (GRUPO Z, PROF. MAT. M152).

Eu acho que sim porque, de certa forma, **o professor vai lutar mais pra trabalhar os conteúdos** que ele precisa para a avaliação externa [...]. **Hoje a gente é obrigado a trabalhar, senão o menino vai chegar lá e não vai conseguir** (GRUPO W, PROF. PORT. M125).

[...] eu percebi um maior empenho da maioria dos professores em relação aos próprios parâmetros que são trabalhados. Aos descritores, o **trabalho tem sido voltado para as avaliações**, mas não perdendo o foco do CBC, que é o caminho. É positivo, porque você trabalha o conteúdo de uma maneira diferenciada [...]. Voltando para a sala de aula, eu teria outra postura, por conta dessas avaliações [...]. Existia muito conteúdo gramaticista, hoje não, hoje a gramática, apesar de que eu não concordo, mas a gramática já está sendo deixada de lado, e as relações de interpretação estão sendo mais evidenciadas. Concordo que tem que ser assim porque o aluno **tem que saber interpretar, mas não pode deixar o conteúdo gramatical, tem menino que não sabe escrever.** (GRUPO X, DIRETOR(A) O156).

Profissionais, como o/a professor/a de Português M125 e o/a diretor/a O156, destacaram que as avaliações externas ampliaram o compromisso com o conteúdo trabalhado, indicando, assim, uma dimensão relevante quando pensamos na avaliação relacionada à prestação de contas à comunidade, um dos pilares da *accountability*, como analisa Afonso (2018). Como salienta o/a professor/a de Matemática M152, depois dos testes, há mais cuidado em voltar ao conteúdo sobre o qual o/a estudante apresenta dificuldade, o que é dimensão essencial da avaliação formativa. Corroborar, assim, a avaliação como dimensão legítima e necessária na organização do trabalho pedagógico e na estruturação e implementação das políticas públicas de educação, mas esta avaliação deve ser sustentada em princípios emancipatórios.

Dentre os/as entrevistados/as que avaliam de forma negativa os impactos dos testes sobre o conteúdo, as principais críticas são: o enquadramento à matriz curricular (40 sujeitos); o “afunilamento” curricular (28 sujeitos); a falta de conexão entre o conteúdo cobrado e a realidade da escola (23 sujeitos); o direcionamento para o conteúdo de Português e Matemática (18 sujeitos); a falta de avaliação de outras matérias (sete sujeitos); a vigilância da analista educacional sobre a escola, a qual controla ainda mais o conteúdo trabalhado (11 sujeitos); a limitação da liberdade do professor (dois sujeitos); a superficialidade do conteúdo dos testes (sete sujeitos); e a sobrecarga sobre os/as professores/as do 5º e 9º anos pelos conteúdos cobrados (três sujeitos).

Nesses dados, seja quando avaliado de forma positiva ou negativa pelos/as entrevistados/as, evidencia-se a padronização dos conteúdos trabalhados, especialmente ao se direcionar para a Matriz de Referência, como destacam o/a docente M206 e o/a diretor/a E148. Assim, embora os documentos oficiais afirmem que a Matriz de Referência não se destine a limitar o conteúdo, por outro lado, a pressão das metas e as condições de trabalho levam a esse “afunilamento”, o que provoca o controle sobre a prática e afeta a autonomia docente. Segundo alguns/as profissionais, esse processo chega ao extremo com o “treinamento”

para os testes estandardizados, o que inclui a retomada de testes aplicados anteriormente e o direcionamento para as matérias cobradas, como apontam os excertos:

Tem a proposta curricular [CBC] [...], mas **priorizamos mais a Matriz de Referência, por causa da pressão das avaliações externas** (GRUPO X, PROF. MAT. M206).

[...] a matriz curricular não pode ser alterada em função das avaliações externas, porque a referência da avaliação externa é um recorte da curricular. Agora, se a escola não tem essa visão, acaba influenciando o currículo, ficando só com o conteúdo mínimo do mínimo. [...] se não tomar cuidado, acaba ficando só naquela de referência para a avaliação (GRUPO Y, DIRETORA E148).

[...] o professor já vai trabalhando o aluno é com todos os conteúdos, abrangendo todos os conteúdos, mas de forma que eles saibam fazer aquelas avaliações, né? [...] **treinando mesmo o aluno**. Vai preparando, nossa colega ficou tão revoltada ontem... “você adestra”, aí é animal, né? (GRUPO Z, PROF. M73).

[...] olha, aquelas avaliações anteriores, a gente se baseia nelas, no que está sendo mais cobrado, o que está sendo mais pedido... a gente vê o índice do governo, a gente dá o conteúdo e **prepara o aluno de duas formas para atender os conteúdos: para atender o cognitivo dele e para atender às expectativas do governo**. De certa forma ele está sendo avaliado ali, **o professor está sendo avaliado junto com ele** [aluno] (GRUPO W, PROF. REGENTE R110).

Evidencia-se a supervalorização dos conteúdos de Português e Matemática, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, com a expansão da atenção e do tempo dedicado a eles, e nos anos finais, nos recursos e materiais diferenciados para essas disciplinas, além de mais pressão e cobrança. Como destaca o/a professor/a R75, “[...] o que precisamos, temos [prof. de Português e Matemática]. A sala de recurso fica para mim e a professora X [prof. de Português]. A diretora consegue material” (GRUPO Z, PROF. MAT. R75). Como aponta o/a diretor/a M88 é “ela [avaliação] que determina o que e como trabalhar”. Abaixo apresentamos excertos das escolas do Grupo Z, no qual esse movimento é mais apontado pelos/as profissionais.

“Principalmente Português e Matemática, porque o foco delas [avaliação externa] é em Português e Matemática. Eu acho fundamental porque são as principais, porque se eles têm, se eles conseguem dominar ambas, a gente já está com meio caminho andado [...]”; “Tem interferido no conteúdo quando monta o PIP [Projeto de Intervenção Pedagógica], aí tem o conteúdo, e não só Português e Matemática, mas os outros [outras disciplinas] que têm que auxiliar o Português e a Matemática. Todos fazem em cima da proposta. Ela determina o quê e como trabalhar”; “Tem os tais dos descritores. [...] Eles querem ensinar a gente a como pensar, é como se a gente não soubesse dar aulas” (ENTREVISTADOS/AS DAS ESCOLAS DO GRUPO Z).

Nesse processo o/a professor/a é “desacreditado/a”, especialmente do Grupo Z, como se não soubesse ministrar suas aulas, sobretudo diante dos baixos índices, e passa a receber a “receita” de como deve trabalhar em sala de aula. As escolas com bons índices são vistas como exemplo de prática a ser seguida, sem a devida problematização das particularidades de cada instituição, de seu contexto, da sua cultura e da sua comunidade.

Paralelamente à definição do conteúdo, para 47% dos/as participantes da pesquisa a metodologia de trabalho sofre os efeitos dos testes estandardizados. Dentre os/as 225 profissionais, 106 destacaram a metodologia, sendo que isso é avaliado de forma positiva por 49 pessoas e, negativa, por 57. Os/as professores/as que julgam positivo indicam a superação de aulas meramente expositivas, o estímulo à participação dos/as estudantes, a pesquisa de novas estratégias pedagógicas, mais interdisciplinaridade, o trabalho com diferentes gêneros textuais, como indicam os excertos:

A gente passou a trabalhar mais interdisciplinar, **antes a gente cobrava o conteúdo do semestre, agora já envolve todos os conteúdos, e não só daquele bimestre ou mesmo daquele ano;** coloco tudo das séries anteriores. Exemplo, lá no nono ano eu já coloco tudo relativo também ao oitavo ano, **eles nem perguntam mais “o que vai cair na prova?”, pois eles já sabem, eles brincam, eles falam, “é da oitava até agora”.** (GRUPO X, PROF. MAT. C59).

Positivamente [os testes interferem na metodologia], pois trabalham às vezes com a **metodologia certa**, que é o que a Secretaria quer. Nesse olhar da SRE [Superintendência Regional de Ensino], o **professor tem mais compromisso.** [...] Tem **melhorado a forma, deixou aquela forma mais tradicional. Tem que melhorar!** (GRUPO Y, DIRETORA A32).

As críticas dos/as professores/as se intensificam, contudo, diante da interferência da Superintendência Regional de Ensino (SRE) na forma como os/as profissionais trabalham, o que ocorre sobremaneira nas escolas em situação de intervenção pedagógica, na maioria composta por escolas do Grupo

Z, pois são instituições que não têm atingido as metas. Como aponta a EEB N49, que faz parte do Grupo Z, de acordo com os índices da instituição, há efeitos distintos sobre a metodologia, pois, até o momento em que os resultados atendem às metas, a relação é de “sugestão” metodológica, mas, diante do “baixo desempenho”, a cobrança é ampliada e passam a ser apresentados “o quê” e “como” deve ser trabalhado, e depois se averigua se isso foi ou não cumprido pela escola. Contraditoriamente, esse processo é avaliado como positivo pelo/a EEB N49, para o/a qual a escola aprende a empregar os descritores da forma como são cobrados nos testes, o que indica como este EEB trabalha com os/as professores/as.

As **analistas** [analista educacional] passam **como deve ser trabalhado, era sugestão**, agora que **ficamos com baixo desempenho** [na avaliação externa de MG], **é mais cobrança**. Vem na escola, **passa as metas**, traz a intervenção e depois **vem ver se foi feito. Olha na sala, toma leitura de casa, vê se foi trabalhado o que pediram. Isso é bom**, no início dá resistência, mas depois percebemos que é bom. Trabalha os descritores **como é cobrado na avaliação externa, o que é cobrado** na avaliação externa [...] (GRUPO Z, EEB N49).

Em meio às instituições que estão em “intervenção pedagógica”, que compõem o Grupo Z, há, ainda, manifestações da ampliação da carga de trabalho gerada pelo controle dos resultados e pela fiscalização sobre o processo pedagógico. A rotina da escola e o ritmo do trabalho são afetados, pois, segundo os/as docentes tudo passa a ser documentado, como a convocação do/a aluno/a para a aula de reforço e a assinatura daqueles/as que comparecem; os relatórios de indisciplina; a convocação dos/as responsáveis para ir à escola; o preenchimento de planilhas com dados para a SRE; o portfólio com registro de todas as intervenções com os/as educandos/as de baixo desempenho.

Logo, de forma exacerbada ou amena, mais endógena ou exógena, essas avaliações provocam mudanças no trabalho pedagógico das escolas. E, se, do ponto de vista jurídico, a autonomia pedagógica de tais instituições é mantida, na prática, as políticas de avaliação têm afetado o pluralismo pedagógico, com a relativa perda dessas conquistas. Processo esse que tem particularidades de acordo com a realidade das escolas no percurso dos índices externos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificamos na pesquisa diferenças nas metas, no percurso e nos resultados dos indicadores externos das escolas pesquisadas e evidenciamos que essas especificidades quantitativas geram, também, particularidades nos efeitos provocados pelos índices na organização do trabalho, sendo que as escolas do Grupo Z são as mais afetadas em sua autonomia pedagógica, especialmente diante da intervenção pedagógica da SRE. Contudo, a ingerência provocada pelos testes na dinâmica das escolas não é avaliada de forma unânime como negativa entre os/as profissionais das escolas, quando, cerca de 30% dos/as entrevistados/as, avaliam positivamente a interferência das avaliações externas no conteúdo e na metodologia de trabalho, com justificativas que, não raro, denotam processos de afunilamento curricular e metodológico. Por outro lado, em uma realidade marcada por contradições, dentre os/as profissionais há evidências da ampliação do compromisso com a prática pedagógica em decorrência dos testes.

Diante do exposto ao longo do artigo, concluímos, ainda, que os mecanismos ensejados pelos testes incitam as escolas a produzirem estratégias para garantir ou melhorar suas *performances*; que a avaliação em larga escala, em grande medida, contribui para o arrefecimento da autonomia escolar, mediante imposição de medidas padronizadas, especialmente nas escolas com mais dificuldades em atender aos indicadores; que esse tipo de avaliação produz novas composições e formatos para o currículo escolar, pois direciona disciplinas e os conteúdos avaliados; que as políticas de avaliação, em certa medida, desresponsabilizam o Estado em relação à consolidação das mudanças estruturais, em prol da qualidade da educação, e imputa ao/à professor/a a responsabilidade por conquistar tal melhoria. Entretanto, a forma e a intensidade como cada grupo de escolas vivencia esses impactos são marcadas pelas especificidades relacionadas à trajetória nos índices externos.

Portanto, em grande medida, as políticas de avaliação se apoiam na racionalidade dos números para direcionar a educação e, sob a lógica meritocrática e classificatória, a avaliação é reduzida a testes estandardizados, os quais são constituídos por instrumentos limitados, lacônicos e contraditórios. Em nossa visão quando esses indicadores são utilizados como parâmetro único de qualidade da educação, fornecem uma visão “míope”, pois não conseguem apreender a complexidade da realidade educacional. Além disso, não raro, não há, seja por parte das escolas ou do Estado, maior profundidade na própria análise dos resultados, os quais passam apenas a compor *rankings* publicizados. Nessa

perspectiva, há a estruturação de um viés, ainda que não unânime, centrado na defesa da padronização, na neutralidade, em estatísticas e na eficiência, as quais são características dos anúncios atuais referentes à proposta oficial dos testes.

REFERENCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas educativas e avaliação educacional:** para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal. Braga: Universidade do Minho, 1998.

AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**. vol.19, n.2, p.487-507, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a13v19n2.pdf> Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? **Revista de Educação PUC-Campinas**, v.23, n.1, p.8-18, mar. 2018. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/4052>. Acesso em: 19 jun. 2020.

AGUIAR, Márcia Angela da S.; DOURADO, Luiz Fernandes. Apresentação. (In) **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. (Org.) AGUIAR, Márcia Angela; DOURADO, Luiz Fernandes. Recife: ANPAE, 2018.

APPLE, Michael W. **Trabalho docente e textos:** economia política das relações de classe e gênero em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educ. Pesqui.** 2012, v.38, n.2, p.373-388. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 de abr. de 2020.

BONDIOLI, Anna. Dos indicadores às condições do projeto educativo: um percurso pedagógico-político de definição e garantia da qualidade em creches da região da Emília-Romana. In: BONDIOLI, Anna (Org.). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. Campinas: Autores Associados, 2004

BRASIL. Portaria n. 931, de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto pela Prova Brasil (Anresc) e pelo Saeb (Aneb). **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, n.100, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação - Prova Brasil: ensino fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores/2008**. Brasília: MEC, Inep, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Nota Técnica n1: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**. Brasília: INEP/IDEB, [s.d.]. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional De Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP nº 2**, de 22 de dezembro de 2017 que institui e orienta a implantação da BNCC, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)** Inep/MEC, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documentos/186968/485287/%C3%8Dndice+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+%28Ideb%29/26bf6631-44bf-46b0-9518-4dc3c310888b?version=1.4> Acesso em: 04 abr. 2020.

FREITAS, Luiz Carlos. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educ. Soc.** 2004, vol.25, n.86, p.131-170. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302004000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 20 jun. 2020.

KLEIN, Ruben. Alguns aspectos da teoria de resposta ao item relativos à estimação das proficiências. **Revista Ensaio**. 2013, vol.21, n.78, p.35-56. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362013000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 de jun. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução n. 2.253**, de 9 de jan. de 2013, estabelece normas para a organização do Quadro de Pessoal das Escolas Estaduais e a designação para o exercício de função pública na rede estadual de educação básica. MG, Belo Horizonte, 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v.25, n.89, p.1127-1144, set./dez. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000400003&lng=pt Acesso em: 26 de jun. de 2020.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf> Acesso em: 26 de jun. de 2020.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RICHTER, Leonice Matilde. **Trabalho docente, políticas de avaliação em larga escala e accountability no Brasil e em Portugal**. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.

SORDI, Mara Regina Lemes; FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização participativa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.7, n.12, p.87-99, jan./jun. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Desktop/Downloads/263-1022-1-PB.pdf> Acesso em: 19/05/2020.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cad. Pesqui.** 2010, v.40, n.141, p.793-822. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742010000300007&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 19/05/2020.

TRAVITZKI, Rodrigo. Qual é o grau de incerteza do Ideb e por que isso importa? **Revista Ensaio: aval.pol.públ.Educ.** RJ, v.28, n.107, p.500-520, jun. 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362020000200500&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10/02/2020.

Leonice Matilde Richter

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), com estágio doutoral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) realizado na Universidade do Minho. Professora de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Editora adjunta da Revista Educação e Políticas em Debate. E-mail: leonice@ufu.br

Maria Vieira Silva

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com estágio pós-doutoral no Centre de Recherches Sociologiques e Politiques de Paris – Université Paris VIII. Professora titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Diretora de Formação e Desenvolvimento da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). E-mail: mvieirafu@gmail.com

Recebido em: 30/07/2020

Aceito em: 18/02/2021

Disputa pelo fundo público no financiamento da educação especial: correlações de forças entre o público e o privado

Dispute for the public fund in the financing of special education: correlations of forces between the public and the private
Disputa por el fondo público en la financiación de la educación especial: correlaciones de las fuerzas entre el público y el privado

MARILEIDE GONÇALVES FRANÇA

<https://orcid.org/0000-0003-1690-6088>

Universidade Federal do Espírito Santo

Faculdade de Educação

Departamento de Pedagogia

Espírito Santo, ES, Brasil

ROSÂNGELA GAVIOLI PRIETO

<https://orcid.org/0000-0003-4013-1163>

Universidade de São Paulo

Faculdade de Educação

Núcleo de Políticas de Educação Especial

São Paulo, SP, Brasil

Resumo: O estudo objetiva discutir os argumentos das instituições privadas de educação especial na disputa pelo fundo público no âmbito do Estado, uma análise teoricamente apoiada em Nicos Poulantzas. Para tanto, é realizada análise documental do projeto de lei nº 69. Os resultados apontam que o conteúdo desse projeto desvela argumentos subsidiários à proposta de um modelo de financiamento público, que se concretiza a partir de uma nova forma de relação entre o poder público e tais instituições, em especial as filantrópicas, sob a égide da terceirização dos serviços destinados ao alunado elegível para atendimento pela educação especial.

Palavras-chave: Estado. Fundo Público. Financiamento. Educação especial. Público-privado.

Abstract: The study aims to discuss the arguments of private institutions of special education in the dispute for the public fund within the State, an analysis theoretically supported by Poulantzas (2000). To this end, a documentary analysis of Law 69 is carried out (BRASIL, 2015). The results show that the content of this project unveils subsidiary arguments to the proposal for a public financing model, which takes shape through a new form of relationship between the public power and such institutions, especially philanthropic ones, under the aegis of outsourcing of services for students eligible for special education.

Keywords: State. Public Fund. Financing. Special education. Public-private.

Resumen: *El estudio tiene como objetivo discutir los argumentos de las instituciones privadas de educación especial en la disputa por el fondo público dentro del Estado, análisis teóricamente apoyado por Poulantzas (2000). Para ello, se realiza un análisis documental del Proyecto de Ley 69 (BRASIL, 2015). Los resultados muestran que el contenido de este proyecto desvela argumentos subsidiarios a la propuesta de un modelo de financiamiento público, que se materializa a partir de una nueva forma de relación entre el poder público y dichas instituciones, especialmente las filantrópicas, bajo la égida de la subcontratación de servicios para estudiantes elegibles para educación especial.*

Palabras clave: *Estado. Fondo Público Financiación. Educación especial. Público privado.*

INTRODUÇÃO

A garantia do direito à educação às/aos cidadãs/ãos brasileiras/os, prevista no art. 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a ampliação de sua oferta e a garantia de ensino de qualidade pressupõem investimento por parte do Estado, pela via do fundo público a ser aplicado em educação escolar, no intuito de minimizar as desigualdades de acesso, permanência e aprendizagem dos diferentes sujeitos nos sistemas educacionais brasileiros.

Tal fundo, segundo Oliveira (1998), constituiu-se no padrão de financiamento público da economia capitalista, na medida em que essa economia perdeu sua capacidade autorregulatória e a esfera do mercado se mostrou insuficiente para tramitar e processar as novas relações sociais. Nessa perspectiva, o Estado configurou-se como instância necessária de publicização, tendo em vista que ele foi forjado para “[...] assegurar os interesses privados, mas só o pode fazer, somente se torna eficaz, se eles se transformam em interesses gerais públicos.” (OLIVEIRA, 1998, p. 51).

Assim, ao discutirmos o financiamento da modalidade educação especial, com apoio em constructos teóricos de Poulantzas (2000), partimos do pressuposto de que o Estado brasileiro sofre influência das correlações de forças políticas, econômicas e sociais em torno do fundo público, representadas por diferentes grupos com interesses diversos. Por sua vez, tais forças interferem na constituição das políticas públicas, engendrando implicações na consolidação de direitos de cidadania, entre os quais o direito à educação escolar.

No campo educacional, o desenvolvimento de políticas públicas envolve negociações em torno de diferentes projetos, na tentativa de garantir condições para cumprir os objetivos prescritos pela legislação nacional, inclusive a oferta de educação de qualidade para todas/os. No caso da educação especial, a correlação de forças se estabelece entre distintos grupos sociais no âmbito do Estado, os quais disputam a aplicação de recursos públicos na manutenção e no desenvolvimento de políticas estatais ou na destinação de parcela desses fundos para entidades

privadas sem fins lucrativos, as instituições especializadas, particularmente as filantrópicas. Diante desse cenário, questiona-se: como se configuram as ações das instituições privadas de educação especial, de caráter filantrópico, no processo de disputa pelos recursos públicos no âmbito do Estado? Nesse sentido, o objetivo proposto neste texto é analisar e discutir argumentos das instituições privadas de educação especial na disputa pelo fundo público, no âmbito do Estado, para o custeio da oferta dos serviços dessa modalidade de ensino, de caráter substitutivo, a partir do projeto de lei nº 69 (PL/69), de 4 de março de 2015 (BRASIL, 2015).

Partimos da asserção de que o financiamento da educação especial se constitui como eixo significativo para o processo de formulação, implantação, efetivação e avaliação das políticas públicas educacionais voltadas às/aos alunas/os com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação, na medida em que a sua configuração no âmbito do planejamento orçamentário do Estado e a sua destinação entre instituições públicas e privadas são determinantes na oferta e na qualidade de serviços direcionados a esse alunado nos sistemas educacionais (FRANÇA; PRIETO, 2017).

Para o desenvolvimento deste estudo, realizamos análise documental (LÜDKE; ANDRÉ, 1986) do texto do referido PL, por compreendermos que desse documento é possível extrair manifestos e expressões que refletem interesses e proposições defendidas para a política de Estado, relativamente à modalidade educação especial. Do referido projeto, após sucessivas leituras, foram extraídos excertos significativos e representativos de ideias nucleares para responder a pergunta norteadora deste trabalho.

A partir dessas considerações iniciais, é apresentado, na próxima seção, o embasamento sobre financiamento da educação com foco em sua historicidade relativamente à modalidade educação especial, em articulação com constructos de Poulantzas (2000). Na sequência, são situados, descritos e problematizados os aportes normativos necessários à compreensão do contexto de produção do PL/69, as justificativas adotadas para sua defesa e, por fim, as considerações finais.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO CONTEXTO DO ESTADO BRASILEIRO

Discutir o financiamento da educação como política pública, isto é, como instrumento do Estado capaz de assegurar o direito à educação a uma população historicamente excluída dos processos de escolarização, implica tanto (re)pensar o papel e a relação desse recurso com a sociedade perante as desigualdades sociais quanto reconhecer a natureza contraditória das políticas que afirmam os direitos

sociais e, ao mesmo tempo, limitam a sua efetivação, de acordo com as correlações de forças decorrentes de disputas entre diferentes classes sociais em torno de projetos distintos.

Assim, não podemos desconsiderar que, no contexto do capitalismo, o Estado pode se distanciar mais ou menos da execução das políticas sociais com vistas a atender aos interesses do capital. Contraditoriamente, é no interior desse mesmo Estado que as correlações de forças se constituem, com possibilidade de promover movimentos de lutas que explicitem reivindicações e necessidades da população ou de seus segmentos, e de lograr resultados positivos. Nessa perspectiva, as lutas populares permeiam a estrutura do Estado com suas relações de produção, sua organização hierárquico-burocrática e sua divisão social de trabalho. As políticas públicas geradas em tal processo são resultantes dessas contradições que permeiam a estrutura do Estado (POULANTZAS, 2000), tornando-o uma expressão condensada da luta de classes sociais em constante desenvolvimento.

No que se refere às políticas de educação especial, historicamente as instituições privadas de educação especial assumiram um lugar privilegiado junto ao Estado brasileiro, seja na ocupação de lugares estratégicos, por exemplo, nas casas legislativas municipais e estaduais, na Câmara de Deputados, no Senado e na composição da coordenação da Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação, seja na influência indireta nas políticas de educação especial (MAZZOTTA, 2011), diante do descaso do Estado brasileiro com políticas e ações garantidoras de condições para o trabalho com essa população nos sistemas educacionais públicos.

Dessa forma, poderíamos supor que, de acordo com Poulantzas (2000), essas instituições tivessem conseguido, em alguns momentos da história da educação brasileira, a hegemonia na ossatura material do Estado, compondo os centros de decisão sobre as políticas de financiamento da educação especial em favor de seus interesses. Desse modo, elas teriam se constituído como uma fração de classe¹ privilegiada na correlação nas relações de forças no âmbito do Estado.

Em contrapartida, no decorrer das últimas décadas do século XX, essa configuração tem sofrido alterações, por meio do que Poulantzas (2000) denomina fissuras do Estado, em que se dá a inscrição da luta de classes sociais na sua estrutura. Os movimentos sociais, representados por grupos de pessoas com deficiência, pesquisadores do campo da educação especial, associações da

1 Para Poulantzas (1975), as frações de classes correspondem às camadas sociais que se situam, embora de maneira desigual, no âmbito do Estado. O autor cita como exemplos a aristocracia operária, as cúpulas da burocracia e da administração, a burguesia nacional, industrial, comercial e financeira, entre outros.

área de educação, entre outros, trazem como bandeira de luta a reivindicação pela alocação de recursos públicos voltados ao atendimento educacional especializado (AEE) unicamente em sistemas públicos de ensino.

Cabe destacar que, a partir dos anos 2000 até o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, essas ações têm se constituído também no âmbito do governo federal, considerando a incorporação de representantes da sociedade civil que atuam na defesa dos princípios da inclusão escolar, num intenso processo de negociação perante interesses diversos que compõem o cenário político educacional. Como resultado dessa trajetória, observamos a instituição de políticas públicas que asseguram direitos ao alunado elegível para atendimento pela educação especial, entre os quais o ingresso e a permanência na escola pela via da classe comum, bem como a expansão da oferta de serviços de educação especial de natureza complementar ou suplementar e, portanto, não substitutivo ao ensino oferecido a todas/os.

Esse processo de correlações de forças no âmbito do Estado demonstra o jogo de interesses entre diferentes classes sociais no processo de elaboração de políticas públicas e particularmente na disputa política pelo fundo público no Estado brasileiro, condição indispensável para que tais políticas se efetivem.

No âmbito da organização política brasileira, há várias formas para que uma expressão de luta seja incorporada na legislação. Uma delas é tornar-se pauta de representante no Congresso Nacional, seja na Câmara dos Deputados ou no Senado, o qual a submete na forma de um PL. Como anteriormente explicitado, nesse caso, se configurou no PL nº 69/2015 (BRASIL, 2015), a seguir explorado. Na próxima seção, apresentamos como tal cenário tem se constituído, nos últimos anos, na área do financiamento da educação especial no Brasil, a partir do movimento das instituições privadas, de caráter filantrópico, com a atuação exclusiva na educação especial.

PROJETO DE LEI Nº 69/2015: INVESTIMENTO DE SETORES SOCIAIS PARA GARANTIR A CONTINUIDADE DE RECURSOS PÚBLICOS ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL

Historicamente, no Brasil, instituições privadas, sem fins lucrativos, de educação especial se constituíram como um serviço paralelo para atendimento às pessoas com deficiência (KASSAR, 2011), porém mantiveram forte relação de dependência econômica com o Estado e a sociedade civil, principalmente no que se refere à obtenção de recursos públicos.

A luta histórica das instituições com atuação exclusiva em educação especial constitui em se afirmar como escola no sistema educacional brasileiro. Assim, deveriam ser reconhecidas no âmbito normativo e ter assegurado seu financiamento público (SILVA, 2017). Essa configuração possibilitaria a garantia legal de sua existência no cenário da educação brasileira, como serviço de educação especial, e a sua participação na elaboração das políticas de educação especial e na formação de professores, assim como asseguraria recursos públicos voltados à sua manutenção e ao seu desenvolvimento. Marques (2015, p. 35) afirma que o reconhecimento dessas instituições como escolas garante “[...] direito e acesso a todos os convênios e investimentos de órgãos públicos, mesmo sendo uma instituição privada [...]”. Desse modo, o fundo público torna-se objeto de disputas entre os diferentes grupos sociais que compõem o Estado, na tentativa de garantir a consolidação dos seus interesses e projetos.

No que se refere ao financiamento da educação, a partir da implantação da política de fundos, inicialmente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)² e, posteriormente, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação³ (Fundeb), as instituições especializadas de educação especial, sem fins lucrativos, disputam sua participação no fundo público, por meio de termos de colaboração, projetos e processos de terceirização, os quais se concretizam por meio do “[...] processo de transferência, para o setor privado, de serviços caracterizados como auxiliares ou de apoio às atividades desenvolvidas pelo Estado.” (ADRIÃO; BORGHI, 2008, p. 100).

O Fundeb passou ao abranger toda a educação básica, por meio de seu mecanismo de distribuição de recursos segundo o número de alunas/os das diversas etapas e modalidades de ensino, informado no Censo Escolar do ano anterior, sendo computadas/os as/os alunas/os matriculadas/os nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme previsto no art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Na versão final do Fundeb, foram acrescentadas as matrículas da educação infantil e da educação especial da rede conveniada sem fins lucrativos, com o mesmo peso das do ensino público.

A distribuição de recursos também considera os fatores de ponderação que são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme previsto no inciso I, art. 13 da lei nº 11.494 (BRASIL, 2007b). A posição de cada especificidade nessa

2 O Fundef foi regulamentado pela lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, como fundo de natureza contábil em cada unidade da federação, tendo vigorado até o ano de 2006 (BRASIL, 1996b).

3 O Fundeb foi regulamentado pela lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelo decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007a), em substituição ao Fundef, com período de vigência de 2007 a 2020.

escala toma como referência o fator de ponderação de valor 1,0 definido para a matrícula em unidades educacionais urbanas das/dos séries/anos iniciais do ensino fundamental. O valor mínimo por aluna/o-ano da educação especial passa a receber um peso ponderado 20% superior ao valor por aluna/o de referência, em uma escala cujo valor mais elevado alcança 30%.

Outra normativa importante em relação ao financiamento da educação especial no Fundeb foi o decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), que alterou o decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007a). Tal decreto dispõe sobre o Fundeb e passou a vigorar acrescido do art. 9º-A: “Para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, será admitida a dupla matrícula dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado [...]”. Assim, as/os alunas/os com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação passaram a ser contabilizados duplamente no âmbito do Fundeb, quando matriculados em classes comuns e no AEE, podendo esse atendimento ser realizado na mesma escola que a/o aluna/o frequenta, em outra do seu entorno ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, que ofereçam esse tipo de serviço. Dessa forma, evidencia-se uma mudança na regulamentação dessas instituições, que passam a ser caracterizadas como “terceiro setor”, consolidando-as como instituições prestadoras de serviços. Desse modo:

Com a regulamentação do AEE nas instituições privado-filantrópicas, especialmente nas Apaes⁴, essas instituições começaram a receber o financiamento por atendimento prestado, sem precisar mais disputar os recursos por convênios ou projetos, mas agora por dentro do aparelho do Estado, com atendimento direto [...] A Fenapaes se posicionou nessa estrutura como aparelho privado de hegemonia e luta para manutenção de seu *status quo* institucional nas relações de poder do Estado Integral. (LEHMKUHL, 2018, p. 111).

Nesse cenário, se insere o PL/69, que dispõe “[...] sobre a contratação de Apaes e Pestalozzis, entidades sem fins lucrativos, como prestadoras de serviços do poder público, com especialização em educação especial e dá outras providências” (BRASIL, 2015).

A submissão do PL/69 ao Congresso Nacional foi realizada no mês de março de 2015, pelo Senador Romário de Souza Faria, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que, na sua trajetória política (como deputado federal no ano de 2010 e, a partir de 2014, como senador), vem se envolvendo com a defesa dos direitos da pessoa com deficiência e doenças raras. Apresentamos, em linhas gerais, os objetivos do PL/69, os atores/participantes nessa discussão, as justificativas

e o seu processo de tramitação no âmbito do Congresso brasileiro, articulados à discussão sobre as correlações de forças na disputa pelo financiamento da educação especial.

O PL/69 foi estruturado em oito artigos, articulados a uma justificativa que expressa como deve ser realizada a contratação das instituições especializadas privadas, de caráter filantrópico, pelo poder público, para ofertar serviços de atendimento na modalidade educação especial. Nesse sentido, estabelece:

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a contratação de APAES (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais) e PESTALOZZIS, entidades sem fins lucrativos, como prestadoras de serviços do Poder Público, com especialização em educação especial, para o atendimento de alunos com deficiência intelectual ou múltipla, sem limite de idade. (BRASIL, 2015, p. 1).

Evidencia-se que o PL/69 define como instituições a serem contratadas, com atuação exclusiva em educação especial, nomeadamente Apaes e Pestalozzis, para o atendimento às/aos alunas/os com deficiência e, com isso, dá demonstrações de defesa de interesses. Cabe ressaltar que também foram delimitados os sujeitos a serem atendidos por essas instituições — os com deficiência intelectual ou múltipla — que, por sua vez, corresponde ao público atendido historicamente por essas instituições e que supostamente não se beneficiariam da escolarização em classe comum. Ademais, os classificados na primeira categoria sempre representaram o maior número de alunas/os indicadas/os para atendimento pela educação especial. Chama atenção a não restrição da idade e, portanto, deixa aberta a possibilidade de haver atendimento substitutivo desde o nascimento à vida adulta. Note-se que não se trata de defender a prestação de serviço de caráter socioeducacional junto a adultos na tentativa de garantir a aprendizagem ao longo da vida, como preconizado por recente alteração legal⁵. Também é importante observar que se trata de atendimento, o que contempla tanto a prestação de serviço de caráter médico-psicológico, o substitutivo, que neste último caso conflitaria com os princípios da inclusão adotados pelo Brasil, após 2008, como o complementar.

A proposta reafirma a configuração das políticas educacionais no Brasil, materializadas por meio da parceria público-privada e, nesse caso em específico, na relação histórica do Estado com as instituições filantrópicas de educação especial, para cumprir o dever de oferta de serviços especializados à população

5 Pela lei nº 13.632 (BRASIL, 2018) foi alterado o § 3º do art. 58 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996a) e introduzida a parte grifada: “A oferta de educação especial, nos termos do caput deste artigo, tem início na educação infantil e estende-se ao longo da vida, observados o inciso III do art. 4º e o parágrafo único do art. 60 desta Lei.”

com deficiência. Cumpre destacar que, dentro da lógica do capitalismo e das mudanças das relações sociais que o fundamentam, nos séculos XX e XXI houve a redefinição do papel do Estado na execução e no financiamento das políticas sociais (BEHRING, 2008), entre as quais as educacionais, que se materializam na divisão de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil no provimento de serviços públicos à população. Os direitos fundamentais, desse modo, deixam de ser compreendidos apenas como dever do Estado e passam a ser concebidos como responsabilidade dos indivíduos e da sociedade civil.

No caso da educação especial, essa parceria se estrutura, segundo Bueno e Kassar (2005), na vinculação do Estado com o terceiro setor — a sociedade civil organizada —, constituído por organizações não estatais que ofertam serviço ao alunado elegível para atendimento pela educação especial, por meio do repasse de recursos públicos a essas instituições.

Faz-se necessário destacar que a garantia do direito das pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação à educação, no Brasil, assumiu configurações específicas no tocante ao seu processo de concretização. A educação especial iniciou-se atrelada às ações isoladas, desenvolvidas no Ministério da Educação (MEC), desenvolvidas pelas instituições privadas de caráter assistencial, não consideradas pertencentes à rede de ensino brasileira, mas financiadas, em grande parte, com verbas públicas da educação. Somente no final dos anos 1950 e início da década de 1960, a modalidade se tornou política pública, isto é, uma forma de materialização da intervenção estatal na oferta do atendimento pela educação especial — mantido e administrado pelo Estado — nas escolas públicas das redes ou dos sistemas educacionais brasileiros (KASSAR, 2011).

A expansão desse atendimento pela educação especial na rede regular de ensino a partir da década de 1990 se deu sob a égide de um processo de reconfiguração das funções do Estado e das políticas sociais, de cunho neoliberal, revelando o caráter contraditório em que se estabelece o financiamento da educação especial no capitalismo, no qual há o distanciamento do Estado das suas responsabilidades sociais e, ao mesmo tempo, a expansão das políticas direcionadas ao alunado elegível ao atendimento pela educação especial, a partir de recursos públicos destinados às instituições públicas de ensino.

Os poucos recursos financeiros destinados a essa modalidade de ensino foram também compartilhados historicamente com as instituições filantrópicas que tinham centralidade na condução da política e na gestão da educação especial e no provimento de serviços de caráter substitutivo, haja vista que a escolarização dessas pessoas foi pouco priorizada ou assumida pelo Estado ao longo da trajetória da educação brasileira (FERREIRA, 2009).

No entanto, Garcia (2016, p. 12), ao analisar as políticas de educação especial na perspectiva inclusiva no período de 1995 a 2010, adverte que a ampliação do acesso à educação escolar ocorreu numa conjuntura de gestão da pobreza e na privatização da/na educação, “[...] seja pela participação direta e indireta do setor privado na oferta educacional, seja pela participação do setor privado como formulador ideológico e programático de uma pedagogia do capital para educação escolar pública brasileira [...]”, marcadas pelas mudanças estruturais nas formas de organização dos serviços da educação especial.

Assim, aponta que inicialmente as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (BRASIL, 2001) apresentavam um leque diversificado de estratégias de AEE, voltado ao alunado elegível para atendimento pela educação especial, e eram mantidos os serviços à escola e à classe especial, portanto, o substitutivo. Já a resolução nº 4 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009) deu prioridade à implantação de um modelo único de AEE, a ser realizado pelas salas de recursos multifuncionais que, embora possa ser organizado no espaço público das redes de ensino, representando o caráter público da educação especial, pode ter sua gestão privatizada por meio da compra de equipamentos didáticos e/ou participação das instituições privadas na oferta de serviços de educação especial. Desse modo, Garcia (2016, p. 13) sinaliza a ampliação da relação público-privada nas políticas de educação especial em duas vias:

[...] a) com a participação do privado-mercantil mediante a venda de equipamentos para as salas de recursos multifuncionais; e b) frente à não universalização do atendimento educacional especializado, nas redes públicas, destaca-se a participação do privado-assistencial nessa oferta mediante conveniamentos das redes de ensino com instituições filantrópicas.

Diante desse cenário, nos parece que esse PL/69 corresponde a uma tentativa de ratificar a vinculação do Estado com a manutenção e o funcionamento das instituições privadas de educação especial pela via do financiamento, ou seja, contratação para prestação de serviços, mas também para que essas instituições sejam revigoradas para realizar o AEE no contraturno junto às/aos alunas/os matriculadas/os nas escolas comuns, bem como o trabalho substituto da educação especial para aqueles que não se adaptam ao contexto escolar, como observamos no art. 2º:

Art. 2º As APAES e PESTALOZZIS prestarão atendimento educacional, no contraturno, para alunos matriculados em escolas regulares públicas estaduais ou municipais e particulares, a fim de se preservar a política de inclusão.

Parágrafo único. No contrato haverá a observância da matrícula para alunos que não se adaptarem ao ensino regular e os pais ou tutores assinarão uma declaração, formalizando que aquele aluno não frequenta o ensino regular no contraturno por este motivo. (BRASIL, 2015, p. 3).

Portanto, a argumentação em torno da “política de inclusão” é estratégia tanto para apoiar a permanência das/os alunas/os na classe comum quanto para fomentar espaços e formas de atendimento separados, em nome da defesa do acolhimento das necessidades específicas desses sujeitos. Assim, faz-se necessário atentar para as concepções subjacentes aos termos “política de inclusão” e/ou “educação inclusiva”, pois podem assumir significado social antagônico a uma concepção de educação pública, gratuita e de qualidade a ser garantida aos sujeitos elegíveis para atendimento pela educação especial, representado por mecanismos que contribuem para a exclusão dessas pessoas da/na escola (FREITAS, 2002).

No parágrafo único do art. 2º do PL/69, prevê-se a possibilidade de algumas/uns alunas/os que não se adaptarem ao ensino regular frequentarem as instituições privadas de educação especial, desde que os pais ou tutores declarem essa opção, assim formalizando-a. Cabe destacar que a oferta desse atendimento, pela parceria público-privada, está prevista nos art. 58 e 60 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996a) e no decreto n.º 7.611 (BRASIL, 2011) que assegura recursos públicos a essas instituições.

No referido projeto, ainda é afirmada a necessidade de padronização dessas contratações, por legislação específica, prevendo, nos termos do PL/69:

Art. 3º. As contratações serão padronizadas, por legislação específica, considerando-se o custo/aluno per capita por aluno matriculado, considerando-se a operacionalização pedagógica, custeio com pessoal e despesas básicas, além de manutenção física, inclusive, no ato da celebração do contrato, deverá constar a ciência do apoio das Secretarias Estaduais de Educação aventadas nos artigos 5º e 6º desta Lei.

Parágrafo único. Os termos contratuais deverão considerar a necessidade de reformas e adaptação física, no ato da celebração do contrato, para a devida recepção dos alunos e funcionários. (BRASIL, 2015, p. 1).

Essas disposições constituem formalização legal de reivindicação histórica das instituições privadas de educação especial, as quais alegam que o valor recebido é aquém do necessário para prover atendimento complementar e/ou substitutivo de qualidade. Daí a necessidade de o Estado garantir recursos exclusivos para esse atendimento, assegurando a autonomia financeira dessas instituições que, segundo o art. 4º (BRASIL, 2015), como prestadoras de

serviço, terão autonomia, inclusive para a contratação de seus profissionais. Faz-se necessário interrogar se esse dispositivo asseguraria um profissional com formação docente exigida pela legislação nacional ou poderia resultar na contratação de profissionais com mínima ou sem nenhuma formação na área de educação especial. E, nesse caso, os salários poderiam ser menores, resultando em redução de custos? Cumpre destacar que esse tipo de parceria, se articula à concepção neoliberal de gestão pública, fundamentada na racionalidade do custo/benefício (GARCIA, 2016). Ao deslocar a responsabilidade de contratação para instituições privadas, de caráter filantrópico, o Estado se desresponsabiliza pelo trabalho desenvolvido pelos profissionais da educação especial. Assim, a gestão administrativa e pedagógica, bem como o acompanhamento e a avaliação da atuação desses profissionais, ficam sob a responsabilidade dessas instituições, mesmo que os subsídios financeiros sejam estatais em sua totalidade ou não.

Além disso, no PL/69, é ressaltada a importância do apoio das secretarias estaduais de educação nas ações elencadas nos art. 5º e 6º, ou seja, no desenvolvimento do projeto político-pedagógico e na gestão dos recursos, conforme segue:

Art. 5º As Secretarias Estaduais de Educação deverão auxiliar as APAES e PESTALOZZIS no desenvolvimento de projeto político-pedagógico a fim de unificar a excelência no atendimento.

Art. 6º As Secretarias Estaduais de Educação deverão auxiliar as APAES e PESTALOZZIS na gestão contábil das entidades, visando sua sustentabilidade financeira. (BRASIL, 2015, p. 1).

Observa-se, nesses dispositivos, a tentativa de garantir que as instituições privadas, de caráter filantrópico, se constituam como escolas, a partir da elaboração de projetos políticos pedagógicos e da gestão dos seus recursos. No entanto, o caráter escolar vai além desses dois aspectos, abrangendo uma ação intencional, voltada à apropriação dos conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade, a partir de uma prática sistematizada e planejada, assim como uma organização curricular que dialogue com a cultura (PARO, 2010) e a oferta das diferentes etapas e modalidades de ensino a todas/os as/os cidadãs/ãos. A fragilização da dimensão pedagógica no processo de atendimento ao alunado elegível para atendimento pela educação especial, nessas instituições, foi um aspecto bastante criticado ao longo da história e trata-se de um dos argumentos para a defesa de que o trabalho com essa população deve se desenvolver no contexto escolar da classe comum. Nesse sentido, observa-se que a relação público-privada se firma pela exigência de proposta pedagógica, infraestrutura física e autonomia da gestão de recursos financeiros. Se, de um lado, lançar mão do auxílio de secretarias estaduais de educação pode significar aproximação de

diretrizes político-pedagógicas das instituições com os sistemas ou redes de ensino públicos dessa esfera administrativa, de outro, pode resultar na utilização do fundo público na prestação desse serviço ao setor privado. Ademais, o PL/69 não trata da esfera municipal, apesar de muito do atendimento escolar desse alunado ser realizado por municípios brasileiros.

NOVOS E/OU ANTIGOS DISCURSOS: A JUSTIFICATIVA DO PL/69

Na justificativa do PL, foram apresentados alguns aspectos que têm marcado a relação do Estado com as instituições privadas, sem fins lucrativos, de educação especial, no que se refere ao financiamento público para a oferta de serviços ao alunado elegível para atendimento pela educação especial. Nos termos do documento, assim é explicitada a justificação:

A atual forma de parceria, entre essas entidades sem fins lucrativos com os governos, é através de convênios e repasse do FUNDEB, que são problemáticas e tem gerado situações de abandono em várias APAES no Brasil todo. Por não ser algo unificado, esses acordos variam de Estado para Estado e Município pra Município, por isso existem APAES funcionando em condições plenas e outras em condições lamentáveis. (BRASIL, 2015, p. 2).

Desse modo, o texto ressalta que a atual forma de parceria, realizada por meio de convênios⁶ e repasses do Fundeb às instituições filantrópicas de educação especial, assim como os diversos “acordos” nos estados e municípios para o provimento de recursos financeiros voltados às suas ações, não têm sido suficientes para a manutenção e o desenvolvimento de suas atividades com qualidade.

Nessa perspectiva, a proposta de termos de colaboração do poder público com as Apaes e Pestalozzis visa, de acordo com o PL, “[...] unificar a qualidade do serviço prestado, inclusive prestando o devido auxílio para que elas tenham autonomia e sustentabilidade financeira [...]” (BRASIL, 2015, p. 2). Essas instituições recebem historicamente recursos públicos para sua manutenção e seu funcionamento, tanto da área da educação quanto de outras áreas, como saúde e assistência social.

6 Cabe destacar que a lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, altera a lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e “[...] estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em **termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.**” (Grifos nossos).

No entanto, nos últimos anos, principalmente a partir da implementação do Fundeb (BRASIL, 2007b), houve um aumento de recursos voltados à educação especial nos sistemas educacionais públicos, conforme apontado por França (2018), a partir da diferenciação nos valores de ponderação no âmbito do fundo. Tal alteração tem provocado, nessas instituições, a preocupação quanto à manutenção da regularidade de repasses de recursos financeiros e promovido a sua constante movimentação com o propósito de garantir a sua preservação, pois, “[...] se a presença do setor privado é reconhecida pelo poder público como uma colaboração importante para a efetivação de formas diferenciadas de atendimento, para o setor privado, a busca por recursos públicos é fundamental para sua existência [...]” (LAPLANE; CAIADO; KASSAR, 2016, p. 42). Esses argumentos corroboram, no âmbito do PL/69, a necessidade de criar mecanismos que garantam o repasse regulamentado e contínuo de verbas públicas para o seu funcionamento. A questão que se coloca não é apenas manter ou não essas instituições privadas, de educação especial, com recursos públicos da educação geral, que por si é um problema pelos argumentos já apresentados, mas é também manter o atendimento segregado, contrariando assim a perspectiva inclusiva que estava em processo de construção no Brasil, a partir da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva (PNEE-EI) (BRASIL, 2008).

De acordo com o texto do PL/69, “[...] o terceiro setor merece a atenção do poder público, pois está suprimindo uma falha no seu próprio sistema, ao gerar serviços de caráter público, a fim de ocupar as lacunas deixadas pelos governos estaduais [...]” (BRASIL, 2015, p. 3). Benatti (2011), ao discutir o financiamento da educação especial, enfatiza a expressividade do terceiro setor que, constituído por organizações da sociedade civil e em parceria com o Estado, assume os serviços delimitados às políticas sociais, entre as quais as de educação especial. O argumento é ardiloso, pois, ao manter o repasse, continua desonerando o Estado de cumprir seus deveres, nesse caso o de universalizar o acesso de pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação às escolas comuns das redes e dos sistemas públicos de ensino; ao mesmo tempo não corroborando a consolidação da educação inclusiva, pois mantém serviços especializados exclusivos.

Ao final do texto de justificativa do PL, o relator apresentou a sugestão de elaboração de políticas públicas que assegurem a regulamentação dos serviços ofertados pelas instituições privadas de cunho filantrópico, na tentativa de garantir o atendimento especializado na rede privada, fazendo uso do seguinte argumento:

Desta forma, deverão existir políticas públicas colaborativas entre os setores do executivo que poderão aproveitar essa força de trabalho especializado, fornecendo o suporte necessário para sua manutenção e excelência, ao invés de se iniciar do zero um serviço que irá demorar anos para ser idealizado, sem saber de fato se irá sair do papel. (BRASIL, 2015, p. 2).

No entanto, essa alegação dá como certo o conhecimento por essa “força de trabalho” sobre o atendimento do alunado na perspectiva inclusiva, quando se sabe que sua atuação foi marcada pelos princípios do atendimento e do apoio pelo modelo denominado integração e por uma orientação médico-psicológica e não social.

Ainda, essa ação seria mais eficaz e rápida considerando o longo tempo despendido para o investimento do Estado em materializar a política de AEE no contexto da escola. Segundo Meletti (2006, p. 47), a “parceria” é um “bom negócio” para as instituições e para o Estado, porque “[...] o custo da sustentação da instituição especial privada assistencial é inferior ao custo de implementar serviços de educação especial para toda a população com deficiência na rede regular de ensino.” Nessa perspectiva, observa-se a tentativa de (re)afirmar o espaço privado especializado, como lugar de excelência para o trabalho junto ao alunado elegível para atendimento pela educação especial, além de tentar assegurar uma dimensão pedagógica a essas instituições.

Outra justificativa para o PL/69 se baseia na experiência realizada no Espírito Santo, a partir da contratação de serviços das Apaes e Pestalozzis, pelo governo estadual, por meio da secretaria de educação, para a oferta do AEE. Oliveira (2016), ao analisar o financiamento da educação especial no estado do Espírito Santo, enfatiza que a mudança da relação do Estado com essas instituições, realizada em 2014, de convênio para contrato de serviços com a finalidade de ofertar AEE, culminou no aumento de recursos públicos a elas destinados. Desse modo, o governo do estado do Espírito Santo continua a investir nas instituições especializadas privadas para ampliação do atendimento a alunas/os elegíveis para atendimento pela educação especial, sob a égide da terceirização.

A apresentação do PL/69 ao Congresso Nacional foi realizada no mês de março de 2015, como anteriormente mencionado. Em dezembro de 2016, o projeto foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e ainda continua, em 2020, em fase de tramitação no Senado, conforme informação constante no Portal de Atividade Legislativa do Senado. Cumpre destacar que o

decreto n.º 10.502, de 30 de setembro de 2020⁷, que institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, integra os argumentos apresentados pelo PL/69 no seu texto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises e discussões apontam que o conteúdo desse projeto constitui uma tentativa de formalizar legalmente, a partir do PL/69, a relação entre o poder público e as instituições privadas de educação especial, sob a égide da terceirização dos serviços públicos destinados aos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, por meio da lógica do mercado, na forma de gestão da educação pública que assume as diretrizes da gestão empresarial.

Essa proposta pode vir a representar, caso seja aprovada, alterações no financiamento da educação especial, especialmente na forma de direcionar recursos públicos às instituições privadas, pois, além das verbas asseguradas no Fundeb, que podem ser destinadas a essas instituições pela matrícula do AEE, há a previsão de recursos adicionais pela via da contratação de instituições privadas sem fins lucrativos, como prestadoras de serviços ao poder público, normatizada com detalhamento na lei maior da educação. Tais alterações certamente resultarão na precarização do financiamento voltado às escolas públicas e que deve ser aplicado na melhoria da educação com vistas à consolidação da política de educação inclusiva.

Assim, vislumbramos duas consequências articuladas a esse PL/69: a primeira refere-se à parceria do Estado com as instituições privadas, de cunho filantrópico, que mantêm, em tese, os princípios da inclusão escolar, pois assumem a reponsabilidade pela oferta de AEE complementar ou suplementar à educação comum ou geral na medida da ausência desse serviço fornecido diretamente pelo Estado. Em outras palavras, se aprovado, o projeto autoriza que tais instituições ofereçam esse atendimento na correspondência da necessidade de todas/os aquelas/es que dele puderem se beneficiar, para cobrir a ausência ou a precariedade da política estatal.

A segunda diz respeito à expansão desse atendimento, que pode ser realizada em duas dimensões: pela ampliação de sua oferta no contexto da escola, sem a retirada da/o aluna/o da classe comum no momento de sua/s aula/s, em

7 Esse decreto foi suspenso no mês de dezembro de 2020, pelo ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, que o considerou como ação direta de inconstitucionalidade. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-toffoli-suspensao-decreto-governo.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2020.

articulação com o trabalho pedagógico da/o professora/or regente, ou pela via da expansão de matrículas nas escolas especializadas, com fins supostamente escolares e, portanto, substituindo o atendimento por meio da classe comum.

As questões delineadas no texto constituem-se tentativas de promover reflexões que permitam avançar na compreensão sobre o projeto social atual, o qual pressupõe a retomada de propostas conservadoras para essa modalidade de ensino e a defesa da gestão pública sob a orientação das relações capitalistas de mercado para a área de educação especial.

Nessa perspectiva, um ensino de qualidade em todos os níveis e modalidades de ensino está articulado ao aumento do fundo público para a educação pública, à gestão democrática da educação, ao controle social e à definição do regime de colaboração entre os entes federados, conforme foi estabelecido no Plano Nacional de Educação 2014-2024, na Meta 20 (BRASIL, 2014). Pressupõe ainda um redimensionamento das relações público-privadas, que têm marcado a história da educação especial no contexto da educação brasileira, no intuito de universalizar o ingresso desde a creche, no âmbito da educação infantil, à superior, e conferir qualidade ao atendimento daquelas/es classificadas/os nas categorias com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel. Parcerias entre prefeituras e a esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? *In*: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 99-100.

BEHRING, Elaine. **Brasil e contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BENATTI, Marielle Moreira Santos. O financiamento público das instituições não-estatais de educação especial em Campo Grande – (2001-2005). *In*: CONGRESSO BRASILEIRO MULTIDISCIPLINAR DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 6.; ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO ESPECIAL, 7., 2011, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: UEL, 2011.p. 3478-3488.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://bit.ly/2H0SpiU>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº.11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. 2007a. Disponível em: <https://bit.ly/2ZTnwVR>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011.** Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2TTks8B>. Acesso em 22 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020.** Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10502.htm#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,Aprendizado%20ao%20Longo%20da%20Vida. Acesso em: 28 dez. 2020.

BRASIL. **Diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica.** Brasília: Ministério da Educação, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. 2007b. Disponível em: <https://bit.ly/1rXyQZ7>. Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996a. Disponível em: <https://bit.ly/2fWX88v>. Acesso em: 04 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2014. Seção 1, p.1.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015.** Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm. Acesso em 28 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.632, de 6 de março de 2018.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre educação e aprendizagem ao longo da vida. Disponível em: <https://bit.ly/2MWeltD>. Acesso em: 15 jun.2019.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 dez. 1996b. Seção 1.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva.** Brasília, 2008. (Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria nº 555/2007, prorrogada pela Portaria nº 948/2007, entregue ao Ministro da Educação em 07 de janeiro de 2008).

BRASIL. Senado. **Projeto de Lei nº 69, de 4 de março de 2015.** Dispõe sobre a contratação de APAES e PESTALOZZIS, entidades sem fins lucrativos, como prestadoras de serviços do Poder Público, com especialização em educação especial e dá outras providências. 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=2922611&ts=1567532880357&disposition=inlin> ne. Acesso em: 15 jun.2019.

BUENO, Carmelita Cristina; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Público e Privado: a educação especial na dança de possibilidades. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

FERREIRA, Júlio Romero. Financiamento da educação básica: o público e o privado na educação especial brasileira. In: FÁVERO, Osmar *et al.* Tornar a educação inclusiva. Brasília: UNESCO, 2009. p. 55-64.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. Financiamento da educação especial no âmbito do Fundeb: limites e desafios. In: PRIETO, Rosângela Gavioli; KUMADA, Kate Mamby Oliveira; BRITO, Fábio Bezerra de; ANDRIOLI, Mary Grace Pereira (Org.). **Políticas de educação especial**. Curitiba: CRV, 2018.

FRANÇA, Marileide Gonçalves; PRIETO, Rosângela Gavioli. Gestão dos recursos voltados à educação especial em município brasileiro (2008-2014). **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 33, p. 1-28, set. 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. A internalização da exclusão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 301-327, set. 2002.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Educação especial na perspectiva inclusiva: determinantes econômicos e políticos. **Comunicações Piracicaba**, v. 23, n. 3, p. 7-26, 2016.

KASSAR, Monica de Carvalho Magalhães. Percursos da constituição de uma política brasileira de educação especial inclusiva. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 17, p. 41-58, maio/ago. 2011.

LAPLANE, Adriana Lia Friszman de.; CAIADO, Katia Regina Moreno; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. As relações público-privado na educação especial: tendências atuais no Brasil. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 46, p. 40-55, jul./set. 2016.

LEHMKUHL, Márcia de Souza. **A reconfiguração da Federação Nacional das Apaes (Fenapaes) no estabelecimento da relação entre público e privado nas políticas de educação especial (1974/2016)**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Estudos e Pós-Graduados em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARQUES, Emanuely Fernandes. **Política de Educação Especial e a reestruturação de instituições especiais no Paraná**. 2015. 100f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

MAZZOTTA, Marcos José da Silveira. **Educação especial no Brasil: história e políticas públicas**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MELETTI, Sílvia Márcia Ferreira. **Educação escolar da pessoa com deficiência mental em instituições de educação especial: da política à instituição concreta**. 2006. 125 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Resolução CNE/CEB nº 4, de 2 de outubro de 2009. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 5 out. 2009. Seção 1, p. 17.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Gildásio Macedo de. **Financiamento das instituições especializadas na política de educação especial no Estado do Espírito Santo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

PARO, Vitor. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação**. São Paulo: Cortez, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SILVA, João Henrique da. **Federação nacional das Apaes no Brasil, hegemonia e propostas educacionais (1990-2015)**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Especial, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

Marileide Gonçalves França

Graduação em pedagogia pela Universidade Federal do Espírito Santo (2005), Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (2008), Doutorado em Educação na Universidade de São Paulo (2014) e atualmente é professora da Universidade Federal do Espírito Santo. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional; financiamento da educação, formação de professores; planejamento educacional, avaliação educacional, currículo escolar, educação especial e educação das relações étnico-raciais. Vice-coordenadora da Rede Finesp. E-mail: leidemary8@gmail.com

Rosângela Gavioli Prieto

Graduada em Pedagogia, com habilitações em Educação do Deficiente pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (1981) e em Administração Escolar pela Universidade de Guarulhos (1987); graduada em Psicologia pela Universidade de Guarulhos (1994); mestre em Educação Especial (Educação do indivíduo especial) pela Universidade Federal de São Carlos (1990); doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (2000). Atualmente, é professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, onde foi chefe do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação (2009-2012); é coordenadora do Grupo de pesquisa CNPq Políticas de educação especial desde 2002. Coordenadora da Rede Finesp. E-mail: rosangel@usp.br

Recebido em: 13/08/2020

Aceito em: 12/01/2021

Elaboração de um instrumento para avaliar motivos que podem levar à evasão na educação superior em enfermagem: um estudo metodológico

Elaboration of an instrument to evaluate reasons for a possible dropout in graduation degree nursing courses: a methodological study
Elaboración de un instrumento para evaluar los motivos que pueden llevar a la deserción en la educación superior en enfermería: un estudio metodológico

LARISSA MERINO DE MATTOS

<https://orcid.org/0000-0003-2139-5278>

Universidade Federal do Rio Grande

Escola de Enfermagem

Núcleo de Estudos e Pesquisas em Saúde

Rio Grande, RS, Brasil

EDISON LUIZ DEVOS BARLEM

<https://orcid.org/0000-0001-6239-8657>

Universidade Federal do Rio Grande

Escola de Enfermagem

Departamento de Enfermagem e Obstetrícia

Rio Grande, RS, Brasil

SIMONÍ SARAIVA BORDIGNON

<https://orcid.org/0000-0003-2039-1961>

Universidade Federal do Rio Grande

Escola de Enfermagem

Núcleo de Estudos e Pesquisas em Enfermagem e Saúde

Rio Grande, RS, Brasil

JAMILA GERI TOMASCHEWSKI-BARLEM

<https://orcid.org/0000-0001-9125-9103>

Universidade Federal do Rio Grande

Escola de Enfermagem

Departamento de Enfermagem

Rio Grande, RS, Brasil

JANAÍNA SENA CASTANHEIRA

<https://orcid.org/0000-0002-8300-698X>

Universidade Federal do Rio Grande

Escola de Enfermagem

Departamento de Enfermagem e Obstetrícia

Rio Grande, RS, Brasil

SABRINA SANTOS DA ROCHA

<https://orcid.org/0000-0001-9815-0899>

Universidade Federal do Rio Grande

Faculdade de Enfermagem

Núcleo de Estudos e Pesquisas em Enfermagem e Saúde

Rio Grande, RS, Brasil

Resumo: Objetivou-se elaborar um instrumento para avaliar os motivos que podem levar à evasão nos cursos de graduação em enfermagem. Tratou-se de estudo metodológico, seguindo cinco etapas para a elaboração de instrumentos de aferição. Participaram 182 estudantes de uma universidade pública. A coleta de dados ocorreu em agosto de 2018 e a análise deu-se a partir de estatística descritiva. Foi elaborado um instrumento composto de 24 questões, cujos fatores foram relacionados ao curso; universidade; professores e colegas; pessoais e/ou sociais; familiares; e referentes à profissão.

Palavras-chave: Enfermagem. Educação. Educação superior. Evasão escolar. Estudantes de enfermagem.

Abstract: *The objective was to develop an instrument to assess the reasons that can lead to dropout in undergraduate nursing courses. It was a methodological study, following five steps for the elaboration of measurement instruments. 182 students from a Public University participated. Data collection took place in August 2018 and the analysis was based on descriptive statistics. An instrument composed of 24 questions was elaborated, whose factors were related to the course; university; teachers and colleagues; personal and/or social; relatives; and referring to the profession.*

Keywords: Nursing. Education. Higher Education. School dropout. Nursing students.

Resumen: *El objetivo fue desarrollar un instrumento para evaluar las causas que pueden llevar a la deserción en los cursos de licenciatura en enfermería. Fue un estudio metodológico, siguiendo cinco pasos para la elaboración de instrumentos de medida. Participaron 182 estudiantes de una Universidad Pública. La recolección de datos tuvo lugar en agosto de 2018 y el análisis se basó en estadísticas descriptivas. Se elaboró un instrumento compuesto por 24 preguntas, cuyos factores estaban relacionados con el curso; Universidad; profesores y compañeros; personal y / o social; parientes y referente a la profesión.*

Palabras clave: Enfermería. Educación. Educación universitaria. Abandono Escolar. Estudiantes de Enfermería.

INTRODUÇÃO

Observa-se nos últimos anos um cenário de crescimento no que diz respeito ao número de vagas dentro de Instituições de Ensino Superior (IES) que, em consequência disso, aumentam gradativamente a quantidade de estudantes no ambiente acadêmico e de situações oriundas desse complexo cenário (FITZGERALD *et al.*, 2016). Com o desenvolvimento de escassos estudos e em limitadas áreas, pouco se conhece sobre a satisfação, insatisfação e a qualidade de vida dos acadêmicos ao entrarem em um curso de graduação, destacando-se a vivência de novas realidades nas quais os impactos ainda não são facilmente identificados (WAN *et al.*, 2015; CHAN *et al.*, 2019).

Em consequência do aumento de vagas e dos novos desafios que se apresentam, também se verifica o aumento da evasão dos cursos de graduação nas universidades, evidenciando-se um fenômeno cada vez mais frequente e que gera preocupação para as instituições de ensino superior. Destaca-se, ainda, que o ingresso no ensino superior ainda é bastante distante para a maioria da população brasileira, embora as políticas públicas tenham ampliado o investimento nas universidades, implementando diversos programas para tornar o acesso à educação superior mais próximo e possível (DAVOK; BERNARD, 2016).

Entre esses programas, destacam-se: o Programa Universidade para Todos (ProUni), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) para faculdades privadas, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Sistema de Seleção Unificada (SISU) tanto para ingresso nas universidades públicas quanto privadas, e Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Diante disso, destaca-se o REUNI, que tem o objetivo de ampliar a permanência do acadêmico no ensino superior e a ocupação das vagas ociosas decorrentes da evasão (DAVOK; BERNARD, 2016).

Diversos fatores podem ocasionar a desistência da graduação pelo acadêmico, entre eles está o desconhecimento do curso escolhido, da realidade profissional, desgaste emocional por incertezas quanto à escolha da profissão, a tentativa de adaptação do curso de diferentes maneiras, dificuldade em relacionar-se com docentes e colegas, entre outros. O processo de evasão pode ocasionar problemas na vida pessoal e profissional do acadêmico, contribuindo como fonte de estresse (HOEVE *et al.*, 2017a).

Neste contexto, a evasão é conceituada oficialmente quando o aluno cancela a matrícula sem terminar o curso, quando abandona o curso sem cancelar a matrícula, (MELLO *et al.*, 2016), ou quando o estudante muda de curso, dentro da mesma instituição ou parte para outra instituição (DAVOK; BERNARD, 2016). Desse modo, a evasão preocupa as instituições de ensino superior, pois provoca uma alta taxa de custos investidos pelo governo, tornando um gasto desnecessário e gerando ainda a ociosidade de vagas (DIOGO *et al.*, 2016).

A evasão do curso de graduação em enfermagem pode estar relacionada ao baixo *status*, pouca procura pelo curso devido à falta de autonomia profissional, desvalorização da profissão e repetência em disciplinas, horário de trabalho incompatível com a graduação, estresse devido às aulas práticas e estágios curriculares, problemas financeiros e decepção com as expectativas ofertadas pelo curso (MELLO *et al.*, 2016). Esses são alguns fatores igualmente desencadeantes e causadores de estresse no âmbito acadêmico em enfermagem e possivelmente colabora para o processo de evasão (KORHONEN *et al.*, 2019).

Ressalta-se, na literatura, que os eventos estressores dos quais os estudantes de enfermagem perpassam, geralmente são advindos do percurso durante a graduação, uma vez que estão constantemente em episódios de responsabilidade pela vida e a saúde dos indivíduos (CHAN *et al.*, 2019). Como consequência do grau de insatisfação, tais influências podem impactar na evasão (ROOS *et al.*, 2016). Apesar de se reconhecer de forma ampla as situações estressoras que perpassam os ambientes de formação na área de enfermagem, as quais podem contribuir para o processo de abandono do curso, ainda faltam subsídios concretos e objetivos que norteiem a construção de estratégias efetivas para o enfrentamento do fenômeno da evasão.

Dessa forma, buscando consolidar o reconhecimento dos principais desencadeadores do fenômeno da evasão em cursos de graduação em enfermagem, esse estudo justificou-se em virtude da escassez de pesquisas na área (TOMASCHEWSKI-BARLEM *et al.*, 2014) e da inexistência de um instrumento específico para identificar as causas da evasão. Destaca-se que atualmente o curso de graduação em enfermagem da universidade em que ocorreu o estudo, possui uma taxa de 11,73% de evasão, referente à taxa do ano de 2018. Neste contexto, foi objetivo deste estudo: elaborar um instrumento para avaliar os possíveis motivos que podem levar à evasão nos cursos de graduação em enfermagem.

Conforme apresentada a temática do estudo, cabe ressaltar a relevância da ampliação de estudos na área da educação para que sejam implementadas estratégias para diminuir a evasão nas IES. A coleta de dados da pesquisa ocorreu em uma universidade específica, delimitando o estudo, porém, o instrumento construído é especificamente para o curso de graduação em enfermagem, podendo ser aplicado em qualquer outro curso de graduação em enfermagem, por ser de cunho educacional geral.

A pesquisa foi realizada em uma universidade pública federal no ano de 2018, e a metodologia utilizada deu-se a partir de cinco etapas do estudo metodológico explicadas a seguir na seção dos métodos (DEVELLIS, 2017). Após a metodologia aplicada, apresentam-se os tópicos mais importantes nos resultados e discussões acerca da elaboração do instrumento. Por fim, as considerações finais, um apanhado do estudo aplicado.

MÉTODOS

A pesquisa foi desenvolvida a partir de cinco etapas propostas nas diretrizes internacionais para obtenção de instrumentos de avaliação, com o objetivo de preparar métodos de obtenção, organização e análise de dados, a partir da elaboração, adaptação, validação e avaliação de instrumentos (DEVELLIS, 2017). Foram realizadas as seguintes etapas para construção do instrumento: revisão bibliográfica em base de dados para confirmação da inexistência de um instrumento específico, de motivos que podem levar à evasão para o curso de graduação em enfermagem.

A revisão bibliográfica ocorreu no mês de abril de 2018, utilizando as bases de dados *Scielo e MedLine*; coleta de prováveis questões que poderiam levar os estudantes à evasão do curso; síntese de aproximação e agrupamento das questões; formulação da versão de avaliação do instrumento e construção do modelo final do instrumento com 24 questões.

O cenário do estudo foi uma universidade pública federal brasileira, em um curso de graduação em enfermagem. A coleta de dados ocorreu no mês de agosto de 2018 e foi realizada em todos os dez semestres do curso. Foi solicitado o agendamento com os professores das disciplinas para que a coleta fosse realizada dentro da sala de aula e no horário de aula. Foram convidados 260 acadêmicos que estavam efetivamente matriculados no ano de 2018 no curso, atendendo aos seguintes critérios de inclusão: ser acadêmico regular do curso, estar presente em aula no dia da coleta de dados.

Os critérios de exclusão dos participantes se restringiram a não ser aluno regular do curso ou estar em afastamento ou regime de estudo domiciliar no momento de coleta de dados. Dessa forma, após ler e assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), 182 estudantes participaram da pesquisa. A pesquisa deu-se em dois momentos, o primeiro, aplicando-se um questionário para a caracterização e perfil dos estudantes de enfermagem e, o segundo, os estudantes poderiam escrever até dez situações que poderiam levá-los a evadir.

O processo de análise dos dados foi executado em duas etapas: a primeira, realizando a sumarização e agrupamento das questões indicadas pelos estudantes em enunciados únicos; a segunda, realizando a distribuição de frequência e análise descritiva dessas questões de caracterização. Foi incluída como questão, no instrumento, todo enunciado que fosse proposto por mais de 10% dos estudantes; dessa forma, a partir dos 182 respondentes, cada questão contemplada ao menos 19 vezes, foi incluída na versão final do instrumento. O processo de análise dos dados, obtidos através da aplicação dos questionários, foi realizado

a partir do *software Statistical Package for Social Sciences* (SPSS). Foram mantidos e respeitados os preceitos da resolução nº. 466/12 do Conselho Nacional de Saúde, com aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa local, nº 68/2018 (CAAE: 91980418.8.0000.5324).

RESULTADOS

Entre os 182 respondentes, 169 (92,9%) eram do sexo feminino e 13 (7,1%) do sexo masculino. A idade variou de 17 a 50 anos, sendo a média bimodal de 21 e 22 anos. A maioria dos estudantes eram solteiros (79,2%); 16,5% afirmaram ser casados; 3,8% possuíam união estável; e 0,5% eram divorciados. Verificou-se a predominância de 81,9% de estudantes que afirmaram não possuir filhos, enquanto 15,9% relataram ter filhos, e 2,2% não responderam à questão.

O ano de ingresso no curso variou de 2008 a 2018, tendo um predomínio do ano de 2018 com 52 (28,6%) estudantes. Após, 2017 com 33 (18,1%); em seguida, 2015 com 30 (16,5%); e 2014 com 27 (14,8%) estudantes. Sobre a forma de ingresso na universidade, 166 (91,3%) estudantes entraram pelo Sistema de Seleção Unificada (SISU/ENEM); 8 (4,4%) pelo Processo Seletivo de Vagas Ociosas; 1 (0,5%) pelo PEC-G (Programa de Estudantes-Convênio de Graduação); 3 (1,6%) pelo Processo seletivo Específico para Indígenas; e 4 (2,2%) pelo Processo Seletivo Específico para Quilombolas.

Verificou-se que 126 (69,2%) estudantes não frequentaram outra instituição de nível superior, e 56 (30,8%) já frequentaram. Entre esses estudantes que cursaram outra IES, 15 (8,2%) cursavam enfermagem, 7 (3,8%) cursavam outro curso da área da saúde, e 34 (18,8%) estavam matriculados em cursos de outras áreas. Além disso, verificou-se que, desses estudantes, 29 (15,9%) eram advindos de universidades públicas e 27 (14,3%) de universidades privadas.

Sobre o grau de informação dos estudantes de enfermagem acerca do curso, obteve-se o seguinte resultado: 4 (2,2%) estudantes não obtiveram nenhuma informação acerca do curso quando escolheram cursar enfermagem; 61 (33,5%) estudantes tinham pouca informação do curso; 78 (42,9%) consideravam-se informados; 28 (15,4%) muito informados; e 11 (6%) totalmente informados. Sobre a questão de desistência do curso, 95 (52,2%) estudantes referiram que já pensaram em desistir, e 87 (47,8%) referiram que nunca pensaram em desistir do curso. Ainda, verificou-se que 139 (76,4%) estudantes conheciam alguém que já desistiu do curso, e 43 (23,6%) não conheciam ninguém.

Sobre a primeira opção de curso dos estudantes, 135 (74,2%) responderam enfermagem, 47 (25,8%) responderam outro curso. Desses 47 estudantes, 27 (14,8%) responderam que a outra opção de curso seria medicina; 9 (4,9%)

responderam outro curso da área da saúde; e 11 (6,1%) responderam cursos de outras áreas. Entre os 182 estudantes, 33 (18,1%) reprovaram somente uma vez em alguma disciplina; 20 (11%) reprovaram duas vezes; 14 (7,7%) reprovaram mais de duas vezes; e 115 (63,2%) nunca reprovaram em nenhuma disciplina. E, por fim, sobre a questão do grau de relacionamento com os docentes do curso, 39 (21,4%) responderam que o relacionamento com os docentes era muito bom, 117 (64,3%) responderam que era bom, 26 (14,3%) responderam ser regular.

Sobre os auxílios recebidos pela universidade, 103 (56,8%) estudantes referiram não receber qualquer tipo de auxílio; 9 (4,9%) recebiam auxílio financeiro; 5 (2,7%) recebiam auxílio transporte; 3 (1,6%) recebiam auxílio alimentação; 1 (0,5%) recebia auxílio moradia; 18 (9,9%) recebiam mais de um auxílio, entre eles: 32 (17,6%) recebiam auxílio transporte e alimentação, e 11 (6,0%) recebiam auxílio financeiro, transporte e alimentação. Dos 182 estudantes, 141 (77,5%) referiram não trabalhar; 29 (15,9%) referiram trabalhar na área da saúde; 10 (5,5%) referiram trabalhar em outra área; e 2 não responderam a esse questionamento. Referente às atividades extracurriculares, 116 (63,8%) estudantes não participavam; 27 (14,8%) eram bolsistas voluntários; e 39 (21,4%) eram bolsistas remunerados.

Dentre os 182 estudantes, vinte acadêmicos estavam cursando o primeiro semestre do curso de graduação em enfermagem; trinta e um cursavam o segundo; vinte e quatro estavam no terceiro; outros vinte e quatro cursavam o quarto semestre; treze acadêmicos no quinto; outros treze no sexto semestre; dezenove no sétimo semestre; onze acadêmicos no oitavo; dezessete cursavam o nono; e dez acadêmicos cursavam o décimo semestre.

Para a elaboração do instrumento de pesquisa, seguiram-se as cinco etapas indicadas para a obtenção de questionários, as quais nortearam a apresentação dos resultados. A primeira etapa consistiu em uma revisão bibliográfica em bases de dados nacionais e internacionais, *scielo e MedLine*, determinando, assim, a confirmação da inexistência de um instrumento que pudesse avaliar possíveis motivos de abandono nos cursos de graduação em enfermagem. Foram utilizados os descritores em português: Enfermagem, educação, educação superior, evasão escolar e estudantes de enfermagem. Essa etapa possibilitou o aprofundamento teórico na literatura disponível, necessário para buscar os motivos que podem levar um estudante à evasão do curso e também para a elaboração das questões diante dos enunciados apresentados durante a coleta de dados.

A segunda etapa iniciou através da coleta de prováveis questões que poderiam conduzir a evasão na perspectiva dos estudantes de graduação em enfermagem. Para tanto, todos os estudantes matriculados nos dez semestres do curso receberam um instrumento de coleta de dados que continha questões de caracterização e uma tabela numerada com dez espaços em branco, para

que pudessem escrever de uma até dez possíveis situações e/ou motivos que poderiam resultar na evasão do curso de graduação em enfermagem, tanto na sua perspectiva pessoal quanto na observação da experiência compartilhada com outros colegas.

Após a coleta das possíveis questões, os enunciados produzidos pelos estudantes foram classificados e sumarizados, numerando-os para obter uma melhor organização dos dados. Dessa forma, a transcrição de todas as respostas dos 182 participantes totalizou o levantamento de 869 enunciados, destacando que não era necessário preencher os dez motivos, ficando a critério do estudante.

Na terceira etapa, foi possível realizar a aproximação das respostas obtidas através dos questionários para determinar o formato da medição. Dessa forma, buscando aproximar os 869 enunciados em grupos semelhantes, foram realizadas séries de leituras que visaram aproximar possíveis semelhanças, gradativamente, reduzindo a amplitude de respostas. Nessa etapa, foram empregadas estratégias de obtenção de convergência de enunciados através da aproximação do núcleo de sentido de cada uma das prováveis situações indicadas pelos participantes. Dessa forma, o total de 869 foi sintetizado em 81 enunciados.

De posse dos 81 enunciados, verificou-se que diversas relações de semelhança teórica ainda eram existentes, observando-se situações comuns que poderiam ser expressas por diferentes enunciados. Dessa forma, realizou-se uma segunda síntese com a aproximação das 81 questões de acordo com seu conteúdo e aproximação com a revisão bibliográfica. Ainda nesta etapa, foi computado o número de vezes que cada uma das prováveis questões apresentou.

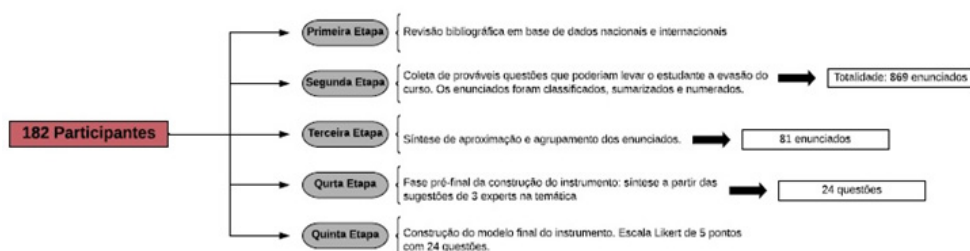
Visando reduzir o provável instrumento a um número mais adequado de questões, buscando não tornar o mesmo extenso e exaustivo, foi estabelecido um critério de seleção dos enunciados, estabelecendo-se que cada enunciado para tornar-se uma provável questão, deveria atingir 10% de frequência na amostra, ou seja, do número total de 182 respondentes, se um enunciado não fosse citado pelo menos 19 vezes dentre o número total de respondentes, o mesmo não seria indicado para a versão final do instrumento. Desse modo, questões com maior número de citações e com aderência teórica ao referencial foram classificadas como categorias e questões próximas a essa categoria foram classificadas como subcategorias.

Na quarta etapa, a fase pré-final da construção do instrumento, foi realizada a apresentação da proposta final de instrumento para três *experts* na temática, sendo todos enfermeiros docentes com titulação de doutorado e experiência comprovada em curso de graduação. Suas sugestões foram apontadas no próprio instrumento proposto e a síntese delas formou a proposta final de

questionário. Ocorreram pequenas adaptações de linguagem e não houve sugestão de inclusão de enunciados, o que possibilitou uma versão final do instrumento que apresentou 24 questões.

Na quinta e última etapa, houve a diagramação e construção do modelo final do instrumento, com a inclusão dos itens de caracterização da amostra, inclusão de um enunciado conceitual do tema e um parágrafo indicando a forma de procedimento para responder às questões. A escala proposta adotou como critério de resposta uma escala Likert de 5 pontos que definem o grau de concordância ou discordância dos respondentes com cada uma das questões propostas, ou seja, o quanto cada uma das questões contribui com a possibilidade de evasão de um curso de graduação em enfermagem. Variando de 1 a 5, foram utilizados sequencialmente os termos: não contribui, contribui pouco, nem contribui e nem não contribui, contribui muito, contribui completamente. Abaixo, segue a figura 1, um fluxograma para melhor entendimento das cinco etapas realizadas na pesquisa.

Figura 1 - Fluxograma das cinco etapas realizadas no estudo.



Fonte: elaboração própria.

Visando analisar a convergência teórica entre as questões, diante da apresentação final do instrumento, foi possível agrupar as 24 questões em seis grandes fatores de análise, denominados neste estudo como: fatores atrelados ao curso; fatores relacionados à universidade; fatores referentes a professores e colegas; fatores pessoais e/ou sociais; fatores familiares; e, por fim, fatores referentes à profissão enfermagem.

Primeiramente, o **fator atrelado ao curso** englobou sete questões da escala construída: frustração com o curso; aprovação em outro curso de interesse; dificuldade com as disciplinas; aulas pouco atrativas; reprovação e retenção nas disciplinas; extensa carga horária e sobrecarga de atividades acadêmicas. O segundo, **fator relacionado à universidade**, foi constituído de duas questões:

dificuldade da adaptação ao ensino superior e ausência/precariade de apoio, recursos e benefícios da universidade. O terceiro fator, denominado **fatores referentes a professores e colegas**, abrangeu três questões: dificuldade de convívio com colegas; dificuldade de convívio com professores e assédio moral de docentes.

O quarto fator, denominado como **fatores pessoais e/ou sociais**, englobou seis questões do instrumento: falta de recursos financeiros; problemas de saúde (físicos); problemas emocionais e psicológicos; oportunidade/necessidade de emprego; gravidez/ter filhos e não conseguir conciliar a rotina diária de trabalho com a faculdade. O quinto fator estabelecido foi denominado como **fatores familiares**, apresentando três questões: problemas familiares; morar longe da família e mudança de cidade. O sexto e último fator foi denominado **fatores referentes à profissão enfermagem**, contendo igualmente três das questões: desmotivação por falta de informação do trabalho do enfermeiro; baixa valorização/autonomia/remuneração da profissão e medo de exercer a profissão.

Salienta-se que esse estudo foi realizado em uma população específica, sugerindo-se que mais pesquisas acerca de possíveis motivos que poderiam levar o estudante a evadir do curso sejam abordadas com ênfase em estratégias que busquem trazer o estudante para o meio acadêmico novamente. Ressalta-se que as questões originárias do instrumento poderão ser objeto de estudos posteriores. O instrumento construído possibilitará a obtenção de importantes informações sobre a população acadêmica, uma vez que pode alertar os docentes, as coordenações de cursos e as instituições de ensino superior para evitar que a evasão se efetive, possibilitando a construção de estratégias de enfrentamento mais eficazes.

DISCUSSÃO

A caracterização sociodemográfica da amostra permitiu identificar as características da amostra obtida, verificando-se aproximação das características desses dados com outros estudos, cuja amostra foi composta por estudantes de graduação em enfermagem, com predominância de estudantes do sexo feminino, adultos jovens, solteiros e sem filhos (CHAN *et al.*, 2019; TOMASCHEWSKI-BARLEM *et al.*, 2014; WAN *et al.*, 2015).

De acordo com os prováveis fatores gerados a partir das questões elencadas pelos estudantes, foi possível perceber que os fatores atrelados ao curso aparentaram estar relacionados com a não identificação com o curso ou com a área de atuação, com a complexidade, incompatibilidade ou decepção com o curso, por não ser a primeira opção no momento da escolha da profissão. Contudo, o vínculo

acadêmico entre colegas e seus mestres torna-se essencial para a permanência no curso, assim, buscando a adaptação necessária para a opção de curso escolhida, construindo aspirações da profissão futura a ser exercida (TARTAVOULLE *et al.*, 2018).

Em um estudo realizado com acadêmicos do curso de farmácia e do curso de enfermagem, em uma universidade de Mato Grosso, foi evidenciado que a enfermagem é o principal curso a estar em contato constante com pacientes, sua dor, sofrimento e morte, o que requer constante apoio e integração entre colegas e docentes para o enfrentamento dessas situações (MESQUITA *et al.*, 2016). Desse modo, a evasão torna-se um meio de refúgio para acadêmicos que não conseguem criar ou estabelecer esse vínculo com seus colegas e docentes, por timidez ou por não conseguir se aproximar da prática diária.

Pode ser percebido certo despreparo para cursar o ensino superior por parte dos participantes deste estudo, que associado à incerteza de que profissão seguir, favorece os estudantes a possibilidade de evasão. É possível compreender que a escolha do futuro profissional possa gerar medo, ansiedade e insegurança no estudante, assim como sentimentos de culpa de ter tomado a decisão precipitada, ou até mesmo equivocada, de ter de seguir a profissão e não obter satisfação na atividade exercida, gerando também a insatisfação profissional (PORTO; SOARES, 2017; TURNER; MCCARTHY, 2016).

A não escolha da enfermagem como primeira opção de curso foi evidenciada neste estudo como importante causa da evasão. Estudo realizado com estudantes do curso de enfermagem de uma instituição de ensino superior localizada na região do Cariri Cearense corrobora com os dados apresentados, enfatizando que a enfermagem também não foi referida como primeira opção de curso (BORGES; BRITO; CHAGAS, 2016).

Este cenário parece ter sido agravado ao longo dos últimos anos com a adesão das universidades ao Sistema de Seleção Unificada (SISU/ENEM). É possível perceber que com esse sistema, os estudantes colocam distintas opções de curso que desejam, com a possibilidade de, com o passar dos dias, modifiquem até sua nota alcançar algum curso que possa ter acesso e, assim, ingressar na universidade, sem a convicção de que o curso escolhido será sua profissão no futuro próximo (SOUTO *et al.*, 2018).

Ainda relacionado aos fatores que envolvem o curso, outra situação evidenciada como contribuinte para a evasão do estudante de graduação é a ausência de metodologias adequadas de ensino, destacando-se a ocorrência de aulas pouco atrativas e com aplicação de didáticas ultrapassadas, como mencionadas pelos estudantes dessa pesquisa.

Em um estudo realizado com discentes de enfermagem da Universidade Federal de Pernambuco, foi evidenciado que 68,3% dos discentes gostariam que fossem desenvolvidos outros tipos de metodologias de ensino, no entanto, não consideravam seus docentes instrumentalizados para essa modificação (SOUTO *et al.*, 2018). Dessa forma, seria interessante que os docentes da educação superior refletissem sobre suas metodologias de ensino aplicadas em sala de aula, para que o processo de ensino-aprendizagem se torne mais efetivo para os estudantes de graduação, evitando o pensamento de evadir por não se adaptar ao novo contexto da universidade e curso escolhido (HOEVE *et al.*, 2017b).

É perceptível neste estudo que a reprovação dos estudantes nas disciplinas pode revelar importante relação com a evasão, reconhecendo que o rendimento acadêmico está diretamente relacionado à continuidade do curso. Desse modo, o estudante que possui um baixo rendimento acadêmico pode vir a reprovar em alguma disciplina, podendo vir a evadir pelo fato de que com a repetência algumas disciplinas são pré-requisitos para outras, assim, o estudante reprovado não tem prioridade na escolha da matrícula, além do desestímulo por parte da dificuldade em alguma disciplina (WRAY *et al.*, 2017).

Em um estudo realizado com 236 estudantes de enfermagem em uma instituição de ensino superior, os acadêmicos mencionaram a extensa carga horária e a sobrecarga de atividades acadêmicas como possíveis causas da evasão, dificultando o processo de aprendizagem e gerando ansiedade, pressão e autocobrança excessivas (COSTA *et al.*, 2018). Os estudantes desta pesquisa também citaram, além dessas acima, a dificuldade de ter atividade de lazer, devido à falta de tempo para realizá-las. Dessa forma, a qualidade de vida dos estudantes vem sendo afetada devido ao excesso de trabalhos acadêmicos, exigências dos docentes e extensa grade curricular no curso de graduação em enfermagem (FREITAS *et al.*, 2017).

O segundo conjunto de fatores apresentado, relacionado com a universidade, apresentou questões referentes à dificuldade de adaptação ao ensino superior e a ausência de apoio, recursos e benefícios da universidade. Os estudantes também mencionaram que foi identificada uma dificuldade de exercer atividades práticas de enfermagem nas localidades distantes da universidade, necessitando assim, de auxílio transporte. Estudos referem que os estudantes chegam à universidade pública, em muitos casos, com a necessidade de se manterem com algum tipo de bolsa ou auxílio financeiro ofertado pela instituição. Estes também se tornam essenciais para a sua permanência, visto que necessitam de transporte, alimentação, material didático, e muitos necessitam de moradia, por serem de outras cidades, entre outros custos que ultrapassam a renda familiar

do acadêmico (AMBIEL; BARROS, 2018). Tais situações contribuem para um possível pensamento de evadir do curso de enfermagem e optar por um curso de um turno, que não gere tantos gastos para os estudantes.

O terceiro conjunto de fatores apresentado está relacionado com os professores e colegas, ou seja, enfatizando as dificuldades nas relações pessoais desenvolvidas nos ambientes de formação acadêmica. No estudo, em busca de possíveis fatores que levariam os estudantes a evadirem do curso, houve uma série de respostas tais como: não ter uma boa relação com os colegas e nem com professores. Entretanto, houve respostas enfatizando que nunca procuraram ter um bom convívio com os mesmos, o que dificulta a posição do professor.

Em um estudo realizado em um curso de gestão pública de uma instituição federal de educação, foi evidenciado que um dos fatores que contribui para os estudantes não evadirem do curso, está ligado ao bom convívio com colegas e professores, além da motivação da família no curso escolhido (BRUM; GAMENHA; PEREIRA, 2018). Para que os estudantes obtenham um bom desenvolvimento na graduação, torna-se relevante que o docente acompanhe o acadêmico tanto para sua frequência, dificuldades, quanto para seu currículo, incentivando-o cada vez mais a buscar atividades extracurriculares, projetos de pesquisa, extensão, entre outras atividades que contribuem para a formação (HIRCH *et al.*, 2018).

O assédio moral dos docentes foi relatado pelos estudantes de enfermagem neste estudo, configurando-se como questão do instrumento final. Um estudo sobre assédio moral realizado com 18 estudantes de graduação em enfermagem, em uma instituição de ensino superior localizada na cidade de Maringá, evidenciou que o assédio moral está presente de forma marcante no cotidiano acadêmico, estudantes entrevistados afirmaram ter sofrido o assédio e presenciaram o assédio moral tanto com seus colegas quanto com os docentes. Os sentimentos relatados no estudo foram de inferiorização, exposição ao ridículo, perseguição, tristeza, raiva, desrespeito, entre outros sentimentos negativos que, consequentemente, transpareceram em suas vidas profissional e pessoal, afirmaram os estudantes (SCARDOELLI *et al.*, 2017).

Outro dado de grande importância que pode levar o estudante a evasão do curso, diz respeito aos fatores pessoais e/ou sociais, incluindo problemas financeiros, emocionais e de saúde, necessidade de trabalhar, ou não conseguir conciliar a rotina diária com trabalho e faculdade. Além disso, a gravidez ou o fato de ter filhos foram mencionados como fatores que também contribuem para a evasão.

Um estudo com 236 estudantes de enfermagem em uma instituição de ensino superior afirma que problemas de saúde vêm acompanhados da sobrecarga de atividades tanto extraclasse quanto atividades diárias, e a necessidade de trabalhar no turno inverso. Tais contextos podem ainda ser mais agravantes devido aos problemas financeiros, diante à fragilidade das políticas de permanência das universidades, citadas anteriormente (MACIEL; LIMA; GIMENEZ, 2016).

O contexto da saúde mental foi destacado neste estudo, evidenciando nos enunciados o quanto este interfere no rendimento acadêmico, no relacionamento com os colegas, professores e família, podendo levar o estudante à evasão do curso de graduação. Problemas de saúde também podem vir acompanhados de problemas emocionais e psicológicos, podendo vir a ser necessário o acompanhamento psicológico, serviço implementado e ofertado por algumas instituições de ensino superior (COSTA *et al.*, 2016). Cabe ressaltar a emergência das IES, por possuírem serviços de acompanhamento do acadêmico, visto que condições de saúde mental, como a depressão entre estudantes, vem a ser de grande risco; além da evasão, pode ocorrer danos irreversíveis.

Não conseguir conciliar a rotina diária de trabalho com a faculdade, mostrou-se, neste estudo, como importante fator que pode conduzir à evasão. Pode-se considerar que o tempo integral do curso, as atividades práticas, a articulação da teoria e prática demandam muito tempo do estudante, assim, não conseguindo obter um bom desempenho. Tais achados se aproximam dos dados de estudo desenvolvido com estudantes de graduação em enfermagem de uma instituição de ensino superior, que acrescentou ainda que no fim do curso, o trabalho de conclusão do curso também é um fator importante a ser mencionado, pois a sobrecarga de trabalhos, estágio e atividades extraclasse necessitam de atenção e dedicação dos estudantes (COSTA *et al.*, 2018).

O quinto conjunto de fatores apresentado no instrumento proposto neste estudo está relacionado a fatores familiares, os quais envolvem transferência de cidade e faculdade, residir sozinho, morar longe da cidade natal e sentir falta de sua família. Fatores familiares podem gerar motivos para levar os estudantes à evasão do curso e entre eles, pode-se citar que residir em um local diferente ou mudar-se para um local distante do núcleo familiar pode ser uma situação delicada e complexa, devido o estudante estar fragilizado e residindo em outra cidade, em um ambiente totalmente novo, com colegas novos, com professores diversos, atividades obrigatórias e com alguns longos anos de permanência na universidade (COSTA; MOREIRA, 2016).

As exigências da família, a pressão de entrar em uma universidade, a necessidade de escolha do curso, podem gerar grande desconforto nos estudantes, desencadeando ansiedade. As exigências familiares e aquelas impostas pelo mercado de trabalho aos novos profissionais, aliadas a incerteza de que serão absorvidos pelo mercado, podem também gerar desconforto nos estudantes de graduação que almejam tanto a aquisição de um emprego logo após a conclusão do curso (JESUS *et al.*, 2015).

O último fator apresentado no estudo está relacionado aos desafios da futura profissão, destacando-se questões relacionadas à desmotivação por falta de informação do trabalho do enfermeiro, à baixa valorização, autonomia e remuneração da profissão e, por fim, o medo de exercer a profissão escolhida, o que pode levar o acadêmico a evadir do curso, por receio de como agir nas dificuldades, de como exercer a prática e o convívio com a equipe de enfermagem e paciente, englobando também a dificuldade de administrar psicologicamente a perda e a morte, o medo do mercado de trabalho e da realização de procedimentos complexos (JESUS *et al.*, 2015).

Estudo realizado com coordenadores de 10 cursos de graduação em uma universidade pública brasileira, identifica que dentre os motivos que poderiam levar os estudantes de graduação à evasão do curso, estão: a desmotivação e o desinteresse pelo curso, devido a diversos fatores relacionados, tais como: tempo insuficiente para lazer, reprovações frequentes em uma disciplina, tarefas relacionadas à vida pessoal, diminuindo o tempo para os estudos e remuneração inadequada para a profissão (JESUS *et al.*, 2015).

Salienta-se a falta de estudos internacionais acerca da temática na literatura, talvez devido a diferentes sistemas de ingressos em outros países. Ressalta-se novamente que este estudo foi realizado em uma população específica, em uma universidade federal pública brasileira, tornando limitados os dados coletados. Dessa forma, espera-se que este estudo possa abrir novas perspectivas para ampliação do tema na área da educação e da saúde, assim, diminuindo o número de evasões em cursos de instituições de ensino superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evasão é um complexo fenômeno cujas causas de origem exigem um minucioso e atento olhar por parte das instituições de ensino superior. Entre os possíveis motivos que poderiam levar os acadêmicos à evasão do curso, podem ser citadas as condições financeiras, a sobrecarga de atividades, a falta de tempo para lazer, a não identificação com o curso, a reprovação e a repetência, a extensa carga horária, ausência de apoio da universidade, entre outros.

A partir das questões, construíram-se fatores para contemplar os enunciados. Os resultados do presente estudo são importantes, a fim de elucidar as diferentes formas que o acadêmico pode pensar em evadir do curso, assim, alertando docentes e coordenações de curso para que se amparem os estudantes. Os fatores que fizeram parte da construção do instrumento foram relacionados a seis áreas identificadas através da sumarização e agrupamento das questões indicadas pelos estudantes em enunciados únicos e análise descritiva. Assim, foram identificados seis domínios de influência para a evasão do curso de graduação em enfermagem, são eles: fatores atrelados ao curso, fatores relacionados à universidade, fatores referentes a professores e colegas, fatores pessoais e/ou sociais, fatores familiares e fatores referentes à profissão enfermagem.

Torna-se relevante destacar que os referidos fatores perpassam questões íntimas com percepção única do indivíduo, entretanto o conhecimento da existência desses em uma dada população estudantil permite tanto aos docentes quanto a coordenação de curso, e as instituições de ensino superior, traçar estratégias para superar a evasão, como, por exemplo, acompanhamento psicológico para estudantes vulneráveis à evasão ou para aqueles que buscam ajuda; rodas de conversa; acolhimento de novos estudantes e re(acolhimento) dos acadêmicos, sendo essas ações específicas para cada contexto identificado.

O objetivo do estudo foi alcançado com êxito, visto que a elaboração do instrumento específico para o curso de enfermagem foi obtida a partir dos próprios estudantes. Cabe ressaltar que mais estudos e pesquisas nessa temática devem ser abordados, para sua ampliação, pois todo produto de uma investigação deve ser entendido de modo provisório.

REFERÊNCIAS

AMBIEL, R. A. M.; BARROS, L. O. Relações entre evasão, satisfação com escolha profissional, renda e adaptação de universitários. **Psicologia: teoria e prática**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 254-267, ago. 2018.

BORGES, A. M. M.; BRITO, R. S.; CHAGAS, S. N. F. Percepção dos estudantes de graduação em enfermagem sobre o trabalho do enfermeiro. **Revista de Enfermagem do Centro-Oeste Mineiro**, v. 6, n. 3, p. 2421-2429, 2016.

BRUM, D. V.; GAMENHA, D. E. S.; PEREIRA, M. B. S. Panorama da evasão e permanência no ensino superior no instituto federal de Rondônia–Porto Velho zona norte. **Brazilian Applied Science Review**, v. 2, n. 1, p. 357-369, 2018.

COSTA, C. R. B. *et al.* Percepções de discentes de enfermagem sobre fatores geradores de estresse durante a graduação. **Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste**, v. 19, p. 1-9, 2018.

COSTA, M. *et al.* Associação entre estresse e variáveis sociodemográficas em estudantes de enfermagem de uma instituição do paran . **Revista de Enfermagem da UFJF**, v. 2, n. 1, p. 9-19, 2016.

COSTA, M.; MOREIRA, Y. B. Sa de mental no contexto universit rio. **Blucher Design Proceedings**, v. 2, n. 10, p. 73-79, 2016.

CHAN, Z. C. Y. *et al.* Curriculum design and attrition among undergraduate nursing students: A systematic review. **Nurse education today**, v. 74, p. 41-53, 2019.

DAVOK, D. F.; BERNARD, R. B. Avalia o dos  ndices de evas o nos cursos de gradua o da Universidade do Estado de Santa Catarina–UDESC. Avalia o: **Revista da Avalia o da Educa o Superior**, v. 21, n. 2, 2016.

DEVELLIS, R. F. **Scale development: theory and applications**. 4. ed. Copyright. Sage; 2017.

DIOGO, M. F. *et al.* Percep es de coordenadores de curso superior sobre evas o, reprova es e estrat gias preventivas. **Avalia o: Revista da Avalia o da Educa o Superior**, v. 21, n. 1, p. 125-151, 2016.

FITZGERALD, H. E. *et al.* The centrality of engagement in higher education. **Journal of Higher Education outreach and engagement**, v. 20, n. 1, p. 223-244, 2016.

FREITAS, A. M. C. *et al.* Percep es de estudantes de enfermagem referente   qualidade de vida na trajet ria acad mica. **Revista de Enfermagem da UFSM**, v. 7, n. 2, p. 153-166, 2017.

HIRSCH, C. D. *et al.* Fatores percebidos pelos acad micos de enfermagem como desencadeadores do estresse no ambiente formativo. **Texto & Contexto Enfermagem**, v. 27, n. 1, 2018.

HOEVE, Y. T. *et al.* Nursing students' changing orientation and attitudes towards nursing during education: A two year longitudinal study. **Nurse education today**, v. 48, p. 19-24, 2017a.

HOEVE, Y. T. *et al.* Dreams and disappointments regarding nursing: Student nurses' reasons for attrition and retention. A qualitative study design. **Nurse education today**, v. 54, p. 28-36, 2017b.

JESUS, I. S. *et al.* Vivências de estudantes de graduação em enfermagem com a ansiedade. **Revista de enfermagem UFPE**, v. 9, n. 1, p. 149-155, 2015.

KORHONEN, V. *et al.* Understanding the multidimensional nature of student engagement during the first year of higher education. **Frontiers in psychology**, v. 10, 2019.

MACIEL, C. E.; LIMA, E. G. S.; GIMENEZ, F. V. Políticas e permanência para estudantes na educação superior. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 32, n. 3, p. 759-781, 2016.

MELLO, S. P. *et al.* Um panorama da evasão no sul do Brasil: Estudando os cursos superiores de tecnologia em uma universidade pública federal. Congressos CLABES, 3 nov. 2016. Disponível em: <http://revistas.utp.ac.pa/index.php/clabes/article/view/997>. Acesso em: 1º set. 2020.

MESQUITA, A. M. *et al.* Depressão entre estudantes de cursos da área da saúde de uma universidade em Mato Grosso. **Journal Health NPEPS**, v. 1, n. 2, p. 218-230, 2016.

PORTO, A. M. S.; SOARES, A. B. Diferenças entre expectativas e adaptação acadêmica de universitários de diversas áreas do conhecimento. **Aná. Psicológica**, Lisboa, v. 35, n. 1, p. 13-24, mar. 2017.

ROOS, E. *et al.* Attrition of undergraduate nursing students at selected South African universities. **Curationis**, Pretoria, v. 39, n. 1, p. 1-8, 2016.

SOUTO, R. Q. *et al.* Metodologias de ensino-aprendizagem sob a perspectiva de discentes de enfermagem. **Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste**, v. 19, 2018.

SCARDOELLI, M. G. C. *et al.* Vivência dos acadêmicos de enfermagem diante das ocorrências de assédio moral. **Rev. enferm. UFPE on line**, v. 11, n. 2, p. 551-558, 2017.

TARTAVOUILLE, T. *et al.* Predictors of Success in BSN Students. **International journal of nursing education scholarship**, v. 15, n. 1, 2018.

TOMASCHEWSKI-BARLEM, J. G. *et al.* Síndrome de Burnout entre estudantes de graduação em enfermagem de uma universidade pública. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 22, n. 6, p. 934-941, 2014.

TURNER, K.; MCCARTHY, V. L. Stress and anxiety among nursing students: A review of intervention strategies in literature between 2009 and 2015, **Nurse Education in Practice**, v. 22, p. 21-29, 2016.

WAN, C. D. *et al.* Academic culture in Malaysia: Sources of satisfaction and frustration. **Asia Pacific Education Review**, v. 16, p. 517-526, 2015.

WRAY, J. *et al.* Factors affecting the programme completion of pre-registration nursing students through a three year course: A retrospective cohort study. **Nurse education in practice**, v. 24, p. 14-20, 2017.

Larissa Merino de Mattos

Enfermeira graduada pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Saúde - NEPES/FURG. Rio Grande, RS, Brasil. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no período de 2016 a 2019. Especialista em Enfermagem em Ginecologia e Obstetrícia pela Faculdade FUTURA/FAVENI. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Enfermagem (PPGENF) da Escola de Enfermagem (EENF) da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. E-mail: merinolarissa@hotmail.com

Edison Luiz Devos Barlem

Possui graduação em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade Federal do Rio Grande (2006), mestrado em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande (2009) e doutorado em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande (2012). Atualmente diretor da Escola de Enfermagem da FURG; é membro da Sociedade Brasileira de Bioética, membro - International Association for Education in Ethics, membro da Associação Brasileira de Enfermeiros de centro cirúrgico, recuperação anestésica e centro de material e esterilização SOBECC. É professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande. Professor Permanente dos programas de Pós-graduação em Enfermagem e do Programa de Pós-graduação em Ciências da Saúde da FURG. Tem experiência na área de Enfermagem, com ênfase em Ética, atuando principalmente nos seguintes temas: ética de enfermagem/saúde, tecnologias educacionais no campo da formação de enfermagem/saúde, exercício de poder e a relação com a organização do trabalho, judicialização em saúde, sofrimento moral, advocacia em saúde e sensibilidade moral. E-mail: ebarlem@gmail.com

Simoní Saraiva Bordignon

Graduada em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG (2010). Mestre em Ciências pelo Programa de Pós Graduação em Enfermagem (PPGENf) - UFPel (2012). Doutora em Enfermagem pelo Programa de Pós-Graduação em Enfermagem -FURG (2016). Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Enfermagem e Saúde (NEPES). Atualmente é docente da Escola de Enfermagem (EEnf) - FURG, atuando nas disciplinas de Enfermagem na Saúde da Criança e Adolescente I (Graduação); Processo de enfermagem (Graduação); Estágios Supervisionado (Graduação). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Enfermagem e Saúde (NEPES). E-mail: simonibordignon@gmail.com

Jamila Geri Tomaschewski-Barlem

Possui graduação em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG (2010). Mestre em Enfermagem pelo Programa de Pós-Graduação em Enfermagem (PPGENf) - FURG (2012). Doutora em Enfermagem pelo PPGENf-FURG (2014). Atualmente é docente da Escola de Enfermagem (EEnf) - FURG, atuando nas disciplinas de Enfermagem na Administração das Organizações de Saúde (Graduação); Enfermagem na Administração Hospitalar (Graduação); Organização do Trabalho da Enfermagem/Saúde (Mestrado); Ética no Trabalho da Enfermagem/Saúde (Mestrado/Doutorado). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Enfermagem e Saúde (NEPES). Atuou como Coordenadora do Curso de Graduação em Enfermagem (2015-2017); Coordenadora Adjunta do Curso de Graduação em Enfermagem (2017-2019). Tem experiência na área de Enfermagem e Saúde, com ênfase em Educação e Organização do Trabalho da Enfermagem e Saúde, Ética na Enfermagem, Ética na Saúde, atuando principalmente nos seguintes temas: formação profissional na área da saúde, segurança do paciente e gestão de serviços de saúde, advocacia em saúde, problemas morais no trabalho da saúde. E-mail: jamila_tomaschewski@hotmail.com

Janaina Sena Castanheira

Graduação em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade Federal do Rio Grande (2002), Licenciatura em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande (2002), Mestrado em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande (2004), Especialização em Saúde Pública pelo Instituto Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (2006), Aperfeiçoamento em Vigilância Sanitária pela Fiocruz (2008). Possui Doutorado em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande (2011); Professor Associado I da Escola de Enfermagem FURG. Vice-Diretora da Escola de Enfermagem FURG. E-mail: janainasena@furg.br

Sabrina Santos da Rocha

Possui Bacharelado e Licenciatura em Enfermagem pela Universidade Federal de Pelotas (2007), Licenciatura Plena em História pela Universidade Federal de Pelotas (2002). Atualmente é enfermeira técnica administrativa em educação da Universidade Federal do Rio Grande, atuando na supervisão de estágio da Escola de Enfermagem. Especialização em Urgência e Emergência. Especialização em Centro Cirúrgico e Central de Material. Residência em Atenção Básica em Saúde Coletiva. Atualmente membro do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas em Enfermagem e Saúde- NEPES - FURG. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Enfermagem (PPGENF) da Escola de Enfermagem (EENF) da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Enfermagem (PPGENF) da Escola de Enfermagem (EENF) da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. E-mail: sabrinarochaenf@yahoo.com.br

Recebido em: 07/09/2020

Aceito em: 13/11/2020

Política de Cotas: Uma democratização ao acesso para cursos de graduação na Universidade Federal de Viçosa¹

Quota Policy: A democratization of access to undergraduate courses at the Federal University of Viçosa
Política de cotas: em democratización del acceso a los cursos de graduación en la Universidad Federal de Viçosa

YKARU GOMES WAGNER

<https://orcid.org/0000-0002-7900-1617>

Universidade Federal de Viçosa

Faculdade de Economia

Departamento de Economia Rural

Viçosa, MG, Brasil

LEONARDO CHAVES BORGES CARDOSO

<https://orcid.org/0000-0001-7544-9070>

Universidade Federal de Viçosa

Faculdade de Economia

Departamento de Economia Rural

Viçosa, MG, Brasil

CRISTIANA TRISTÃO RODRIGUES

<https://orcid.org/0000-0001-6639-969X>

Universidade Federal de Viçosa

Faculdade de Ciências Econômicas

Departamento de Economia Aplicada

Viçosa, MG, Brasil

Resumo: Este trabalho visa analisar a política de cotas implementada pela Lei nº 12.711/2012 nos cursos de graduação da Universidade Federal de Viçosa, comparando a incidência dos candidatos cotistas aprovados na primeira chamada do Sistema de Seleção Unificada e a incidência desses indivíduos em uma simulação sem o sistema de cotas. A comparação foi auxiliada por meio da estatística qui-quadrado e pelo modelo Logit interpretado pelas razões de chances (Odds Ratio). Os resultados mostram que na ausência da política, a incidência de alunos egressos do ensino médio público se reduziria expressivamente.

Palavras-chave: Política de Cotas, Simulação, Logit.

¹ Este trabalho teve apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

Abstract: *This work aims to analyze the quotas policy implemented by Law 12.711/2012 in undergraduate courses at the Federal University of Viçosa, comparing the incidence of quota candidates approved in the first call of the Unified Selection System and the incidence of these individuals in a simulation without the quota system. The comparison was aided through chi-square statistics and the Logit model interpreted by Odds Ratios. The results show that in the absence of the policy, the incidence of undergraduate students deriving from public high school would be significantly reduced.*

Keywords: *Quotas Policy, Simulation, Logit.*

Resumen: *Este trabajo tiene como objetivo analizar la política de cuotas implementada por la Ley 12.711 / 2012 en los cursos de licenciatura de la Universidad Federal de Viçosa, comparando la incidencia de candidatos a cuotas aprobados en la primera convocatoria del Sistema Unificado de Selección y la incidencia de estos individuos en una simulación sin el sistema de cuotas. La comparación fue asistida por medio de estadísticas de chi-cuadrado y el modelo Logit interpretado por razones de probabilidades (Odds Ration). Los resultados muestran que, en ausencia de la política, la incidencia de estudiantes que se gradúan de la escuela secundaria pública se reduciría significativamente.*

Palabras clave: *Política de cuotas, Simulación, Logit.*

INTRODUÇÃO

A qualidade do ensino das escolas é de fundamental importância no cenário educacional, social e para o desenvolvimento de um país. Indivíduos que apresentam uma educação básica deficiente não estarão em condições suficientes para concorrer as vagas do ensino superior. Segundo Heringer e Ferreira (2001), historicamente, o Brasil reproduziu e contribuiu com um modelo de educação voltado para a elite brasileira, utilizando processos seletivos que funcionam como filtros em que apenas os mais preparados conseguem ingressar na educação superior pública, perpetuando assim exclusões que prejudicam especialmente populações socialmente mais vulneráveis.

Os efeitos dessas discrepâncias acabam por gerar desigualdades profundas de distribuição de rendas, de forma que, rendas mais altas concentram-se em uma pequena parcela da população e rendas mais baixas concentram na maior parcela da população, o que acaba por aprofundar as desigualdades já existentes (DA SILVA JUNIOR e SAMPAIO 2010). As disparidades nos níveis de escolaridade da população influenciam diretamente nas grandes diferenças de renda, nas desigualdades na remuneração do trabalho e contribuem para reprodução da pobreza (MINCER, 1974). Nesse contexto, a educação é um dos instrumentos capazes de reduzir essas discrepâncias e promover o desenvolvimento social, econômico e cultural de uma nação. O aumento do nível de escolaridade da

sociedade, bem como a oferta de um ensino de qualidade nas instituições públicas são desafios a serem perseguidos e solucionados por Governos e pela Sociedade. (FONAPRACE, 2011)

Para Iosif (2007) os problemas no ensino brasileiro começam na educação infantil e vão até o ensino superior, o qual se defronta com questões relacionadas ao acesso, qualidade do ensino e permanência dos estudantes. Diante desse cenário, a vulnerabilidade social, econômica e cultural dos alunos do ensino básico são entraves para o ingresso nos cursos de graduação. Quanto maior a vulnerabilidade, maiores serão as dificuldades enfrentadas para concluir a educação básica e acessar ao ensino superior. Portanto, a educação é um dos indicadores que possibilitariam compreender a desigualdade brasileira e, nesse sentido, ações afirmativas são necessárias para reparar essas assimetrias (FERREIRA, 2000).

As ações afirmativas são políticas compensatórias adotadas para remediar as condições resultantes de um passado de discriminação. Constituem-se como medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade e cumprem uma finalidade pública de assegurar a diversidade e a pluralidade social. A discriminação ocorre quando indivíduos são tratados como iguais em situações diferentes, e diferentes em situações iguais (PIOVESAN, 2005). Dessa forma, políticas públicas de ações afirmativas têm como finalidade produzir modificações na disposição da hierarquia social, possibilitando condições aos indivíduos que se encontram em vulnerabilidade de se elevarem socialmente (SOUZA e BRANDALISE, 2012).

Em 2012, com o objetivo de promover a democratização do acesso ao ensino superior, foi implementada uma política pública de ações afirmativas que ficou conhecida nacionalmente como Lei de Cotas Universitárias. A Lei nº 12.711/2012 garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas nos cursos regulares ou na educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência (BRASIL, 2018).

Com intuito de corroborar com a área de políticas públicas voltadas para acesso ao ensino superior, o objetivo do presente trabalho é avaliar se a Lei 12.711/2012 cumpre com o objetivo de democratizar e ampliar o acesso dos alunos que cursaram integralmente o ensino médio na rede pública aos cursos de graduação da UFV.

Especificamente, objetiva-se analisar a lei de cotas, traçando um paralelo, tudo mais permanecendo constante, entre as taxas de aprovação de candidatos cotistas inscritos em primeira chamada no SISU 2017 e a incidência destes indivíduos em um cenário simulado no qual não há reserva de vagas por cotas e o único critério de aprovação é o ranqueamento decrescente das notas do Exame

Nacional do Ensino Médio (ENEM). Posteriormente, comparou-se os índices de aprovação desses candidatos nos dois cenários (SISU 2017 e o cenário simulado) e, ao final, um modelo Logit foi estimado com o intuito de entender o efeito das variáveis explicativas observáveis nas chances de aprovação dos indivíduos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas.

O ano de 2017 foi escolhido por ser o ano mais recente para os dados disponíveis e a Lei nº 12.711/2012 ter entrado em vigor, em sua totalidade, no ano de 2016.

REFERENCIAL TEÓRICO

Conceito de políticas públicas

De acordo com Souza (2006) o estudo de políticas públicas como disciplina acadêmica e área de conhecimento surgiu nos Estados Unidos, rompendo com a tradição europeia que se concentrava na análise do estado e suas instituições. Para Lynn (1980), Política Pública é um conjunto de ações governamentais que produzirão efeitos específicos. Para Rua (2009, p.19), “as políticas públicas são resultantes da atividade política que compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”.

Políticas públicas envolvem decisões e ações estrategicamente selecionadas para implementação das decisões tomadas. Em suma, é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (RUA, 2009).

Análise, ciclo e avaliação de políticas públicas

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. O ciclo de políticas públicas é um conjunto de etapas no processo de formulação de uma política, passando por uma formação da agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação da política (SOUZA, 2006).

A Formação da Agenda ocorre quando uma situação é reconhecida como um problema político e a sua discussão integra as atividades de autoridades envolvidas dentro e fora do governo. Posteriormente, a identificação das alternativas, avaliação e tomada de decisão ocorrem quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar

propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos que necessitam ser combinados de forma alcançar uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. A implementação é o conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas de execução das diversas organizações envolvidas. A política pública é colocada em prática por meio da elaboração e execução dos planos e projetos. Por último, a avaliação, trata da mensuração e análise dos efeitos produzidos pelas políticas. (SOUZA, 2006)

De acordo com Cunha (2006), as avaliações de políticas públicas podem ser classificadas de acordo com vários critérios. Considerando o agente que as realiza, as avaliações podem ser classificadas como avaliação externa, avaliação interna, avaliação mista e avaliação participativa. A avaliação externa é realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa que, em geral, possuem experiência neste tipo de atividade. A avaliação interna é realizada com a colaboração das pessoas que participam do programa dentro da instituição responsável. Já a avaliação mista, combina os tipos de avaliação externa e interna, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações apresentadas. A avaliação participativa é mais utilizada para pequenos projetos e prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação desses projetos.

Quanto ao momento de sua realização, as avaliações podem ser identificadas como: avaliação ex-ante e avaliação ex-post. A avaliação ex-ante é realizada ao começo de um programa com o intuito de dar suporte à decisão de implementação ou não do programa e ordenar os projetos de acordo com sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. A avaliação ex-post é realizada durante a execução de um programa ou ao final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Nesta avaliação, julga-se, quando um programa está em execução, se ele deve continuar ou não e se deve manter a formulação original ou sofrer modificações com base nos resultados obtidos até o momento.

As avaliações ainda podem responder quanto aos tipos de problemas ou perguntas. São elas: avaliação de processo e avaliação de impactos e resultados. A avaliação de processos é realizada durante a implementação de um programa e diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação que busca detectar problemas ocorridos durante o processo e efetuar correções ou adequações. A avaliação de impactos e resultados tem como objetivo responder se o programa funcionou ou não. Tal avaliação busca verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos após sua implementação. Serve para dar suporte para decisão de continuação do programa e para a formulação de outros (CUNHA, 2006).

A Lei nº 12.711/2012 (Lei de cotas):

A Lei nº 12.711/2012, sancionada em agosto de 2012, constitui uma política pública a qual garante a reserva de 50% das vagas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia, para alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas em cursos regulares ou na educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência (BRASIL, 2012).

As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas, metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salários mínimos per capita (25% do total de vagas da instituição) e outra metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior 1,5 salários mínimos per capita (25% do total de vagas da instituição). Dentro dessas divisões, deverão ser reservadas e respeitadas, também, um percentual mínimo, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), correspondente a soma de pretos, pardos e indígenas, e pessoas com deficiência física (BRASIL, 2017).

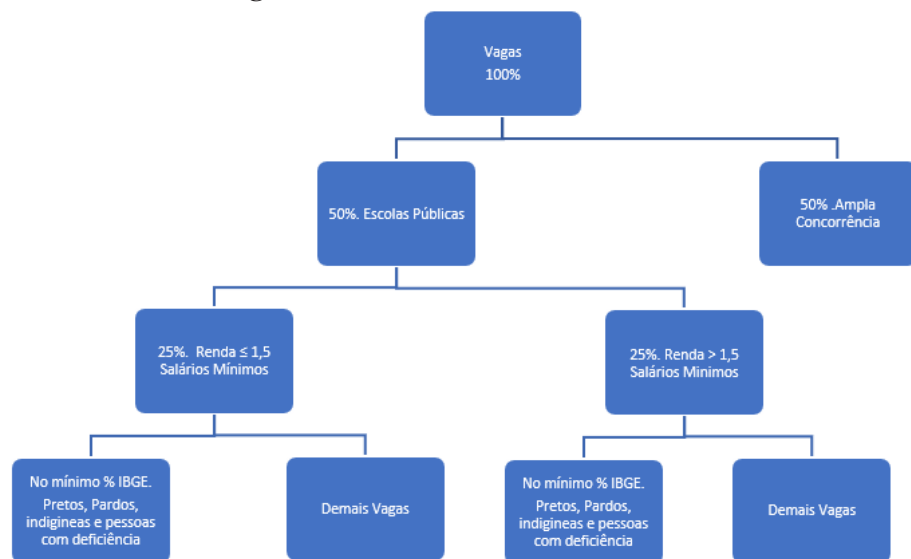
Dessa forma, a lei proporciona a oportunidade de indivíduos semelhantes concorram entre si no Sistema de Seleção Unificada (SISU), utilizando a nota obtida no ENEM dentro das vagas reservadas às características sociais dos participantes.

O SISU é um sistema informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação, pelo qual instituições públicas de educação superior oferecem vagas para os cursos de graduação a candidatos que realizaram a prova do ENEM (BRASIL, 2018).

A Portaria Normativa nº 18/2012, acrescida pela portaria normativa nº 9/2017, do Ministério da Educação (MEC), estabelece conceitos básicos para aplicação da lei de cotas, prevê as modalidades das reservas de vagas e as fórmulas para cálculo, fixa as condições para concorrer às vagas reservadas e estabelece a sistemática de preenchimento das vagas reservadas. O critério de cor é auto declaratório, como em toda política de afirmação no Brasil. A renda familiar per capita terá de ser comprovada por documentação (BRASIL, 2017).

A Figura 1 demonstra a distribuição das vagas pelo sistema de cotas.

Figura 1 - Divisão da Lei nº 12.711/2012



Fonte: Ministério da educação

METODOLOGIA

Área de estudo e fonte de dados

Os dados para o estudo foram obtidos por meio de solicitação formal à Pró Reitoria de Educação da Universidade Federal de Viçosa que disponibilizou dados dos inscritos no SISU 2017, Campus Viçosa, para os 41 cursos de graduação da UFV distribuídos entre os centros de Ciências Agrárias – CCA, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde – CCB, Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas – CCE, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCH. Os cursos analisados encontram-se no Quadro 2. As informações disponibilizadas de cada candidato foram: nota do ENEM, curso inscrito, aprovação ou reprovação na primeira chamada, data de nascimento, sexo, cidade e estado de domicílio, grupo de ação afirmativa que cada participante concorreu às vagas e número de vagas disponíveis para cada curso. No ano de 2017, o decreto que reserva vagas para deficientes físicos ainda não havia sido assinado. Dessa forma, no período analisado, a reserva de vagas foi dada pelos critérios de natureza da instituição onde o candidato cursou o ensino médio, critérios de renda e critérios de autodeclaração étnico-racial.

O percentual de vagas destinadas aos candidatos, conforme exige a Lei nº 12.711/2012 (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012) foi de 50% para ampla concorrência; 11% para candidatos que, independentemente da renda (renda superior a 1,5 salários mínimos), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas; 14% para candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda (renda superior a 1,5 salários mínimos), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas; 11% para candidatos com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas; 14% para candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Tais percentuais podem variar em torno de 1% devido ao número de vagas disponibilizadas por curso onde o percentual se altera pela impossibilidade de fracionar o número de vagas (exemplo: 40,5 vagas).

As limitações quanto à obtenção dos dados se deram devido à falta de informações de renda e declaração étnico-racial dos candidatos que concorreram às vagas em ampla concorrência (não cotistas). Para tal modalidade não é exigida nenhuma declaração por parte do Ministério da Educação, inviabilizando uma análise mais ampla.

Quadro 2 - Cursos analisados²

Centro de Ciências Agrárias – CCA
Agronomia, Cooperativismo, Engenharia agrícola e Ambiental, Engenharia Florestal, Agronegócio, Zootecnia.
Centro de Ciências Biológicas e da Saúde – CCB
ABI- Ciências Biológicas, Educação Física, Bioquímica, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Enfermagem.
Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas – CCE
ABI- Física, ABI- Matemática, ABI- Química, Ciência da Computação, Ciência e Tecnologia de Laticínios, Engenharia mecânica, Engenharia Ambiental, Engenharia de Agrimensura e Cartográfica, Engenharia de Alimentos, Engenharia de Produção, Engenharia Elétrica, Engenharia Química, Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo.
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCH
Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Comunicação social - Jornalismo, Direito, Educação Infantil, Secretariado Executivo, Serviço Social, ABI- Ciências Sociais, ABI- Dança, ABI- Geografia, ABI- História (HIS), ABI- Letras, Pedagogia.

² Os cursos com a sigla “ABI” à frente do nome, por exemplo: ABI- Ciências Biológicas, são cursos que compreendem as modalidades de licenciatura e bacharelado.

Simulação

Para a simulação, construiu-se um cenário simulado, retirando qualquer reserva de vagas no processo seletivo de ingresso aos cursos de graduação da UFV e posteriormente as notas do ENEM dos candidatos inscritos foram ranqueadas de forma decrescente. Assim, respeitando-se o número de vagas ofertadas em cada curso, verificou-se quais candidatos seriam aprovados na inexistência da lei de cotas para cada curso de graduação³. Nesse sentido, tudo mais permanecendo constante, a partir da comparação entre número de indivíduos que foram aprovados no SISU 2017 e na simulação (ausência de ações afirmativas), buscou-se observar se houve diferenças significativas nos índices de aprovação de cotistas e não cotistas entre os dois cenários, quais grupos de cotistas foram mais afetados e em quais cursos houve maiores diferenças.

Para confirmar se houve diferenças significativas entre os índices de aprovação da situação real e da simulação, foi aplicado o teste de significância não paramétrico qui-quadrado. Em seguida, com objetivo de identificar os efeitos dos fatores étnicos-raciais, renda, sexo e idade, na aprovação dos candidatos cotistas, foram estimadas regressões pelo modelo econométrico Logit e interpretados com auxílio de Odds ratio (razão de chances).

Visando facilitar a compreensão e abreviar as divisões e subdivisões das reservas de vagas estabelecidas pela lei, foram criados grupos conforme descritos abaixo⁴:

- Ampla concorrência: Grupo 1;
- Candidatos que, independentemente da renda (renda familiar per capita superior a 1,5 salários mínimos) tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas: Grupo 2;
- Candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda (renda familiar per capita superior a 1,5 salários mínimos) tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (cotistas): Grupo 3;
- Candidatos com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas: Grupo 4;

3 Os resultados do trabalho serão apresentados por centro acadêmico devido à inviabilidade de apresentá-los individualmente para cada curso. Dessa forma, o resultado por centro é a soma dos ranqueamentos individuais de cada curso de graduação que os compõe.

4 Candidatos dos Grupos 2,3,4,5 são cotistas e os candidatos do Grupo 1 não são cotistas.

- Candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas: Grupo 5.

A organização dos dados, os cálculos dos testes e a estimação dos modelos foram realizadas utilizando os softwares Excel e Stata.

Teste qui-quadrado

De acordo com Levin *et. al.* (2012), o teste qui-quadrado permite testar a significância da diferença entre um conjunto de frequências observadas e um conjunto de frequências esperadas. O teste pode ser utilizado para determinar se as frequências observadas previamente diferem, de maneira significativa, de uma distribuição uniforme ou qualquer outra distribuição que se possa criar como hipótese. Os desvios observados entre o número de eventos ocorridos e aqueles estimados por determinado padrão são avaliados quanto à sua significância, através de valores tabelados de uma distribuição qui-quadrado (DA SILVA *et. al.*, 2016).

O objetivo do método em questão é comparar se as divergências entre as frequências esperadas e observadas possuem significância estatística. Considerou-se como frequência observada a aprovações obtida pela simulação e como frequência esperada a porcentagem de vagas estipulada por lei.

Bruni (2013) diz que para testar se as discrepâncias calculadas possuem significância estatística, calcula-se o índice X^2 e compara-se com o mesmo fator (X^2 crítico) obtido na tabela de distribuição Qui-quadrado.

O índice X^2 é calculado pela fórmula:

$$X^2 = \sum \frac{(O - E)^2}{E}$$

Sendo: O = Frequência Observada; E = Frequência Esperada

Cada Grupo de ações afirmativas (Grupo 1, Grupo 2, Grupo 3, Grupo 4, Grupo 5) representa uma observação independente. Sendo assim, o número de graus de liberdade da estatística X^2 é representado pelo número de grupos utilizadas subtraídas por 1 ($5-1 = 4$), devido à característica do teste utilizado.

Para o trabalho, será utilizado um p-valor com o nível de significância de 99,5%, correspondendo ao valor de 0,207. O p-valor apresentado pelos testes devem ser menores que o valor apresentado como crítico (0,207) para que haja diferença estatisticamente significativa entre as frequências observadas e as esperadas.

MODELOS ESTIMADOS

As variáveis utilizadas

As variáveis explicativas, utilizadas no modelo econométrico e a descrição de suas representações se encontram no Quadro 1.

Quadro 1 - Descrição das variáveis utilizadas

Variável	Descrição
Aprovação simulação	Assume o valor "1" se o candidato foi aprovado na simulação e "0" caso contrário.
Estudante de escola pública	Assume valor "1" se o candidato declarou ter cursado integralmente o ensino médio em escola pública e "0" caso contrário.
Renda	Assume valor de "1" se o candidato cotista declara renda familiar per capita inferior a 1,5 salários mínimos e "0" caso contrário.
Sexo	Assume valor "1" se o candidato for do sexo feminino e "0" caso contrário.
Cor	Assume valor "1" se o candidato cotista se autodeclara preto, pardo ou indígena e "0" caso contrário.
Idade	Idade do candidato na data de inscrição do SISU 2016.
Variáveis Região	Variáveis referentes a cada região geográfica que os candidatos residem foram omitidas do quadro e representam variáveis de controle. Ao todo somam 5 regiões. O valor "1" representa a região que o candidato reside e "0" as outras regiões
Variáveis Grupo	Variáveis referentes a cada curso que os candidatos se inscreveram foram omitidas do quadro e representam variáveis de controle. Ao todo somam 5 Grupos de cotistas. O valor "1" representa o grupo que o candidato se inscreveu e "0" os outros Grupos
Variáveis Curso	Variáveis referentes a cada curso que os candidatos se inscreveram foram omitidas do quadro e representam variáveis de controle. Ao todo somam 42 cursos de graduação. O valor "1" representa o curso que o candidato se inscreveu e "0" os outros cursos
Número de observações	14.781 observações.

Fonte: Elaboração própria

Modelo Logit

De acordo com Pindyck & Rubinfeld (1998), o modelo Logit Binomial é um modelo econométrico de seleção qualitativa. O modelo gera respostas de procedimentos qualitativos do tipo presença ou ausência de um determinado atributo.

Com o objetivo analisar os efeitos das variáveis explicativas na probabilidade dos indivíduos que cursaram integralmente ensino médio em escolas públicas serem aprovados, serão estimadas regressões lineares múltiplas por Máxima Verossimilhança, pelo modelo Logit. A variável dependente será uma dummy que assumirá o valor de “1” caso o indivíduo seja aprovado na seleção e “0” caso contrário. Por isso, modelos para explicar variáveis dummies são os mais adequados para tal investigação. Dessa forma foi escolhido o modelo Logit para tal análise.

Entretanto, a interação dos resultados do modelo Logit não consideram a magnitude dos coeficientes estimados das variáveis explicativas, dando apenas o sentido da associação (impactos positivos ou negativos). Dessa forma, a utilização das razões de chances (*odds ration*) se mostram apropriadas para conhecer a magnitude dos coeficientes das variáveis explicativas. A estatística odds ration mostra a interação entre o sucesso, ou seja, a variável dependente assumir valor 1, em resposta à uma variável independente.

As variáveis explicativas foram elencadas a partir dos requisitos utilizados para a divisão dos grupos dentro da lei de cotas como: ter cursado integralmente o ensino médio em escola pública, renda e autodeclaração étnico-racial. Também foram inseridas na regressão variáveis como idade, sexo, região de domicílio, grupo de cotas e os cursos analisados.

As Equações dos modelos estimados para determinar impacto das variáveis socioeconômicas na chance de aprovação na Simulação:

$$\text{Aprovação simulação} = \beta_0 + \beta_1 * \text{Estudante de Escola Pública} + \beta_2 * \text{Sexo} + Z'\mu.$$

$$\text{Aprovação simulação} = \beta_0 + \beta_1 * \text{Renda} + \beta_2 * \text{Cor} + \beta_3 * \text{Sexo} + \beta_4 * \text{Idade} + B5 * \text{Estudante de Escola Pública} + Z'\mu.$$

A variável Z' é um conjunto de variáveis dummy e representa a região de domicílio dos candidatos, o curso que cada candidato se inscreveu e o grupo de cotas que candidato participou no SISU 2017, todas inseridas no modelo como variáveis de controle. Foram realizadas estimações robustas a heterocedasticidade a partir da robustez de *white* e utilizou-se o teste *Count* NTR2 para medir o grau de ajuste do modelo.

RESULTADOS

Nesta seção será apresentada uma análise descritiva, após realizados os testes qui-quadrado, as simulações e os resultados obtidos pelo modelo Logit a partir de três perspectivas: Primeiramente, será apresentado o resultado do teste qui-quadrado. Em seguida, serão comparadas as diferenças percentuais na incidência de cotistas e não cotistas por Centro entre os dois cenários. E, por

último, serão apresentados os resultados da modelo Logit e as interpretações odds ration, analisando a magnitude das variáveis utilizadas para a divisão das cotas na chance de aprovação dos candidatos cotistas.

Simulação

Conforme a Tabela 1⁵, para o presente trabalho, os Centros analisados (CCA, CCB, CCE, CCH) apresentaram p-valores inferiores ao tabelado (0,207). Portanto tais resultados evidenciam que há diferenças significativas entre as frequências obtidas no quadro de aprovados do SISU 2017 e na simulação na qual o critério para seleção foi apenas o ranqueamento das notas do ENEM. Tais evidencias possibilitam a realização das análises descritas nos objetivos e na metodologia.

Tabela 1 - Teste Qui-quadrado

Centro	(P-valor)
Centro de Ciências Agrarias - CCA	6,07E-39
Centro de Ciências Biológicas e da Saúde - CCB	8,75E-44
Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas - CCE	1,37E-65
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCH	6,16E-45
P-valor tabelado (99,5%)	0,207

Fonte: Elaboração própria.

Análise por Centros

Nesta seção serão apresentados os resultados a partir da comparação realizada, tudo o mais permanecendo constante, entre o resultado do SISU 2017 e o cenário simulado para cada centro acadêmico.

Conforme apresentado pela Tabela 2, a lei de cotas reservou 235 vagas exclusivas para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas para o Centro de Ciências Agrarias. No entanto, ao analisar a simulação, apenas 99 indivíduos cotistas foram aprovados (21% do total de vagas), representando uma variação percentual negativa de -58% em comparação com a situação real. Os Grupos 3, 4 e 5 foram os mais afetados e apresentaram respectivamente uma incidência de 26, 13 e 7 candidatos aprovados no cenário simulado (6%, 3%, 1% das vagas). Para estes grupos, as variações negativas

5 A notação “E-Númeral”, por exemplo: 6,0679E-39, significa que o número é precedido de 39 casas decimais antes da vírgula

foram na ordem de -61%, -75%, -90%, em relação ao SISU 2017. Tal variação demonstra uma redução expressiva de alunos que cursaram integralmente o ensino médio na rede pública. Em contrapartida, para os Grupo 1 e 2 a incidência de aprovados na simulação foi positiva de 79% (371 vagas) e 11% (53 vagas) das vagas, concentrando 424 das 470 vagas ofertadas apenas entre esses dois grupos.

Tabela 2 - Resultados descritivos: Centro de Ciências Agrarias: CCA

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Total cotistas	Total não cotistas	Total
Aprovação SISU 2017 (A)	235	51	66	51	67	235	235	470
Percentual candidatos SISU 2017	50%	11%	14%	11%	14%	50%	50%	100%
Aprovação simulação (B)	371	53	26	13	7	99	371	470
Percentual candidatos simulação	79%	11%	6%	3%	1%	21%	79%	100%
Variação Percentual (A)-(B)	58%	4%	-61%	-75%	-90%	-58%	58%	0%

Fonte: Elaboração própria.

O Centro de Ciências Biológicas e da Saúde foi o centro em que se apresentou a maior diferença entre a simulação e os resultados do SISU 2017. Conforme apresentado na Tabela 3, a Lei 12.711/2012 reservou 372 vagas para cotistas. No entanto, na simulação, apenas 63 estudantes (15% aprovações) que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas foram aprovados. Os Grupos 3 e 4 ocuparam, respectivamente, apenas 13 e 15 vagas (7%) entre os aprovados na simulação. Já os Candidatos que se declararam pretos pardos ou indígenas e com baixa renda (Grupo 5) foram os mais prejudicados na inexistência políticas de ações afirmativas. Para este grupo, a taxa de ocupação foi de apenas 1% (5 vagas) do total de 410 vagas. Tal incidência corresponde a uma variação percentual negativa de -92% entre as aprovações pelo SISU 2017 (60 vagas) e as aprovações desses indivíduos no cenário simulado. Por outro lado, na falta das ações afirmativas, candidatos dos Grupos 1 e 2, juntos, ocuparam 92% das vagas (85% para o Grupo 1 e 7% Grupo 2).

Tabela 3 - Resultados descritivos.
Centro de Ciências Biológicas e da Saúde - CCB

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Total cotistas	Total não cotistas	Total
Aprovação SISU 2017 (A)	205	41	59	45	60	205	205	410
Percentual candidatos SISU 2017	50%	10%	14%	11%	15%	50%	50%	100%
Aprovação simulação (B)	347	30	13	15	5	63	347	410
Percentual candidatos simulação	85%	7%	3%	4%	1%	15%	85%	100%
Variação Percentual (A)-(B)	69%	-27%	-78%	-67%	-92%	-69%	69%	0%

Fonte: Elaboração própria.

Para o Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, o percentual de candidatos cotistas no cenário simulado também se reduziu expressivamente. Conforme apresentado na Tabela 4, a taxa de aprovação dos indivíduos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas na simulação foi de apenas 21% (157 indivíduos) contra 372 aprovações reais. Tal diferença representou uma variação percentual negativa de -58%. Os Grupos 3 e 4 apresentaram uma incidência de 25 e 36 candidatos respectivamente (3%, 5% vagas); enquanto candidatos do Grupo 5, novamente, foram os mais afetados, apresentando uma incidência de apenas 1% entre os aprovados na simulação.

Tabela 4 - Resultados descritivos. Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas - CCE

	Grupo1	Grupo2	Grupo3	Grupo4	Grupo5	Total cotistas	Total não cotistas	Total
Aprovação SISU 2017(A)	372	75	110	76	112	373	372	745
Percentual candidatos SISU 2017	50%	10%	15%	10%	15%	50%	50%	100%
Aprovação simulação (B)	588	87	25	36	9	157	588	745
Percentual candidatos simulação	79%	12%	3%	5%	1%	21%	79%	100%
Variação Percentual (A)-(B)	58%	16%	-77%	-53%	-92%	-58%	58%	0%

Fonte: Elaboração própria.

Já no Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, conforme apresentado na Tabela 5, candidatos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas ocuparam 23% das vagas ofertadas, atingindo apenas 151 aprovações ante as 327 aprovações no SISU. Alunos autodeclarados negros, pardos ou indígenas com renda igual ou inferior à 1,5 salários mínimos (Grupo 5) compuseram 4% (25 aprovações) contra as 97 aprovações na presença da lei. Já os Grupos 3 e 4 ocupariam 4% (29 vagas), 5% (36 vagas) respectivamente entre os aprovados. Na falta das ações afirmativas, candidatos não cotistas ocupariam 77% (504 aprovações) das 655 vagas ofertadas, contra as 327 vagas reservadas por lei no SISU 2017. Juntos, os indivíduos dos Grupos 1 e 2 preencheriam 86% das 655 vagas ofertadas para o Centro de ciências Humanas, Letras e Artes.

Tabela 5 - Resultados descritivos. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCH

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Total cotistas	Total não cotistas	Total
Aprovação SISU 2017 (A)	327	65	97	69	97	328	327	655
Percentual candidatos SISU 2017	50%	10%	15%	11%	15%	50%	50%	100%
Aprovação simulação (B)	504	61	29	36	25	151	504	655
Percentual candidatos simulação	77%	9%	4%	5%	4%	23%	77%	100%
Variação Percentual (A)-(B)	54%	-6%	-70%	-48%	-74%	-54%	54%	0%

Fonte: Elaboração própria.

De forma geral, conforme apresentado na Tabela 6, somando todos os centros analisados, o número de aprovação dos cotistas na simulação foi de 470 aprovações contra 1141 aprovações no SISU, representando uma variação percentual negativa de -59%. A partir de uma ótica inversa, a presença de ações afirmativas representa um aumento de 142% de alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas. Tal resultado evidencia o impacto positivo e abrangente da Lei nº 12.711/2012 em promover a inserção de candidatos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, principalmente entre aqueles de baixa renda e autodeclarados pretos, pardos ou indígenas.

Tabela 6 - Resultados descritivos. Geral- UFV.

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Total cotistas	Total não cotistas	Total
Aprovação SISU 2017 (A)	1139	232	332	241	336	1141	1139	2280
Percentual candidatos SISU 2017	50%	10%	15%	11%	15%	50%	50%	100%
Aprovação simulação (B)	1810	231	93	100	46	470	1810	2280
Percentual candidatos simulação	79%	10%	4%	4%	2%	21%	79%	100%
Variação Percentual (A)-(B)	59%	0%	-72%	-59%	-86%	-59%	59%	0%

Fonte: Elaboração própria.

Para os candidatos do Grupo 3, o número de aprovados na simulação foi de 93 indivíduos contra as 332 aprovações na presença da lei. O que resulta em uma variação percentual negativa de -72% entre os dois cenários. Nesse caso, tomando como base os resultados da simulação, houve um aumento de 256% de candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Em relação ao Grupo 4, a variação percentual entre a simulação e o cenário real foi de -59%. Neste contexto, apenas 100 candidatos seriam aprovados na inexistência lei de cotas, contra as 241 aprovações dos mesmos candidatos no SISU 2017.

Os Candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, foi o extrato em que a política causou o maior impacto positivo. Para esse grupo, caso na simulação, apenas 46 candidatos seriam aprovados nesse modelo. Tal diferença resultou em uma variação negativa de -86% entre os dois cenários. Já na presença da política de ações afirmativas 336 candidatos foram aprovados. Tomando como base os resultados da simulação, a implementação da política, promoveu um aumento de 630% de indivíduos com tais características. Tal resultado corrobora com o que diz Iosif (2007): quanto maior a vulnerabilidade, maiores serão as dificuldades de ingressar na educação superior caso não existam mecanismos para reduzir essas dificuldades e incluir esses indivíduos.

Os candidatos do Grupo 1, na simulação, preencheram 1810 (79%) das 2280 vagas disponíveis. Ou seja, na ausência de uma política de ações afirmativas, candidatos que em tese possuem melhores condições socioeconômicas,

preencheriam quase todas as vagas ofertadas pelos cursos de graduação. Para o Grupo 2, houve a redução de 1 vaga entre o SISU 2017 e a situação simulada. Ou seja, no geral, a política não teve efeito positivo para esse grupo de cotistas.

Dessa forma, os centros mais impactados em ordem crescente foram: Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, Centro de Ciências Agrárias, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde. Em relação ao Grupos de cotistas, a política obteve um efeito positivo maior nos Grupo 5, Grupo 4 e Grupo 3, respectivamente.

Resultado do modelo Logit

Os resultados obtidos utilizando o modelo Logit e as razões de chances (odds ratio) para determinar o impacto dos fatores utilizados para a divisão da lei de cotas na chance de aprovação dos candidatos no cenário simulado estão apresentados nas Tabelas 6 e 7.

Tabela 6 - Coeficientes variáveis explicativas. Probabilidades de ingresso estudantes de escolas públicas na ausência da lei de cotas - Logit e Odds Ratio.

Logit			Odds ratio	
Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Coefficiente	Erro Padrão
Escola pública	-1,8860***	0,0546	0,1516***	0,0085
Idade	-0,1041***	0,0105	0,9011***	0,0095
Sexo	-0,3183***	0,0561	0,7273***	0,0397

Nota: ***Significativo a 1%. **Significativo a 5% *Significativo a 10%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7 - Coeficientes das variáveis explicativas. Impactos das variáveis socioeconômicas na probabilidade de os cotistas serem aprovados na ausência da lei de cotas- Logit e Odds Ratio.

Logit			Odds ratio	
Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Coefficiente	Erro Padrão
Cor	-1,1947***	0,173	0,3027***	0,0523
Renda	-1,1231***	0,1273	0,3252***	0,0414
Idade	-0,0693***	0,0164	0,9330***	0,0153
Sexo	-0,2084*	0,1064	0,8118*	0,0864

Nota: ***Significativo a 1%. **Significativo a 5% *Significativo a 10%

Fonte: Elaboração própria.

Conforme apresentado na Tabela 6, as variáveis Escola Pública, Idade e Sexo apresentaram coeficientes negativos e foram estatisticamente significativas a 1% pelo modelo Logit. Assim, infere-se que o candidato ter cursado o ensino médio em escola pública, ser do sexo feminino e apresentar idade cada vez mais elevada reduz as chances dele em ingressar nos cursos de graduação UFV no cenário simulado. Pela interpretação Odds ratio, com base no primeiro critério da reserva de vagas, pelo efeito marginal, o candidato ter cursado integralmente o ensino médio em escola pública reduz em 84,86% as chances de ingressar nos cursos de graduação em comparação a um aluno não cotista. Tal resultado vai ao encontro de Heringer e Ferreira (2001). Na ausência da lei, indivíduos que cursaram integralmente o ensino básico na rede pública não estariam em condições de disputar vagas com aqueles que puderam acessar a educação básica da rede privada.

Dentre os cotistas, conforme apresentado na Tabela 7, as variáveis cor e idade foram estatisticamente significativas a 1%. A variável sexo foi estatisticamente significativa a 10%. Todas as variáveis em questão também apresentaram sinal negativo, indicando que a presença dessas características é desfavorável nas chances de aprovação dos candidatos, sem a reserva de vagas. Pela interpretação das razões de chances, observa-se que, pelo efeito marginal, o candidato ser autodeclarado negro, pardo ou indígena reduz em 69,73% as chances de ingressar nos cursos analisados em comparação a um candidato não autodeclarado negro, pardo ou indígena. Já o candidato que apresenta renda familiar per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos tem suas chances reduzidas em 67,48%, comparado aos candidatos com renda familiar per capita superior a 1,5 salários mínimos. Ou seja, indivíduos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, sobretudo os candidatos de baixa renda e os autodeclarados negros ou indígenas, apresentariam enormes dificuldades para ingressar nos cursos de graduação. Demonstrando que, conforme Ferreira (2000), a educação é um indicador que possibilita compreender a desigualdade brasileira e, nesse sentido, ações afirmativas são necessárias para reparar essas assimetrias.

A comparação entre os resultados obtidos na situação simulada e o SISU 2017, bem como os resultados encontrados pelos modelos estimados corroboram com os critérios utilizados para reservar de vagas pela lei. Concatenando a análise proposta pelo modelo apresentado e a análise descritiva, dada a diferença entre as vagas reservadas aos cotistas e a incidência destes na simulação, fica evidente o benefício e o efeito positivo da política pública na inclusão de candidatos mais vulneráveis. Os grupos de ações afirmativas mais beneficiados, foram os grupos de candidatos de baixa renda, especialmente aqueles autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. Candidatos esses que compõem a grande parcela da população

menos favorecida socioeconomicamente e a maior parcela da população brasileira. Caso não houvesse uma política voltada para corrigir essas desigualdades, poucos desses indivíduos teriam acesso ao ensino superior na UFV.

Paradoxalmente com o que se observa na educação básica pública (ensino fundamental e médio) onde está matriculada a maior parte dos estudantes em desvantagens socioeconômicas, as estimativas realizadas mostram que, não havendo ações afirmativas voltadas para a inclusão desses estudantes, apenas uma minoria em melhores condições seria beneficiada com o acesso à educação superior pública, no estudo em questão. A comparação entre a situação real e a simulação, bem como os resultados obtidos pelos modelos estimados, demonstram que a política de cotas cumpre com seu objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior e comprovam a eficácia da Lei nº 12.711/2012 na redução das assimetrias de oportunidades causadas por fatores socioeconômicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a eficácia da lei de cotas em cumprir o objetivo de democratizar e ampliar o acesso aos cursos de graduação da Universidade Federal de Viçosa, Campus Viçosa. Para a análise, foi realizada uma comparação, subsidiada pelo teste qui-quadrado, entre a aprovação dos candidatos que concorreram ao SISU 2017 e um cenário simulado em que foram retiradas as reservas de vagas impostas pela lei nº 12.711/2012. Em seguida, foram estimadas regressões com auxílio do modelo Logit e interpretações pelas razões de chances para analisar o impacto dos fatores socioeconômicos utilizados para divisão da reserva de vagas no índice de aprovação dos candidatos cotistas, caso não houvesse ações afirmativas.

Os resultados comprovam que a política implementada causa um impacto positivo e abrangente para a democratização do acesso à UFV. Os critérios utilizados para a separação dos grupos e a reserva de vagas também se mostraram de suma importância para, entre os cotistas, a inclusão daqueles candidatos socioeconomicamente mais vulneráveis. Dessa forma, os grupos de ações afirmativas mais atingidos positivamente foram os grupos de candidatos de baixa renda, especialmente aqueles autodeclarados pretos, pardos ou indígenas.

O presente trabalho evidencia que a política de cotas constitui uma ferramenta de grande importância no auxílio de políticas que buscam inclusão, por meio da educação, a quebra com os ciclos de pobreza e ascensão social das classes menos favorecidas. Todavia, de forma isolada, tal ação será apenas um meio reparador e muitas vezes, não eficaz, de sanar as desigualdades existentes

entre os ensinos básicos privado e público, haja vista que, o ensino básico é de fundamental importância como ferramenta promotora de alfabetização, emancipação social, cidadania e civilidade.

Vale ressaltar que apesar do cenário simulado fornecer magnitudes imperfeitas, visto que as escolhas dos candidatos deveriam ser mantidas entre a situação real e a situação em que não há ações afirmativas, diante da análise, é possível considerar o efeito positivo da lei de cotas na inserção de alunos de escolas públicas e a democratização do acesso aos cursos de graduação. A ausência de variáveis capazes de ampliar o poder de explicação dos modelos apresentados é um fator limitante do trabalho. Assim, sugere-se estudos posteriores que consideram outras variáveis, bem como o impacto de políticas de ações afirmativas sobre outros fatores e com outras metodologias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.409, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016**, altera a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Disponível em <portal.mec.gov.br>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012** (regulamenta a Lei 12.711/2012).

BRASIL. **DECRETO nº 9.034, DE 20 DE ABRIL DE 2017**.

BRUNI, A. L. **Estatística aplicada à gestão empresarial**. Editora Atlas SA, 2013.

CUNHA, C. G. S. DA. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS, 2006.

DA SILVA GREGORIO, T. F.; DOS SANTOS, R. C. E.; MARTINS, E. R. **Cálculo atuarial de projeção de receitas e custos das pensões dos militares das forças armadas do Brasil**. Blucher Marine Engineering Proceedings, v. 2, n. 1, p. 896-909, 2016.

DA SILVA JÚNIOR, L. H.; SAMPAIO, Y. **Notas sobre pobreza e educação no Brasil**. Problemas del desarrollo, v. 41, n. 163, p. 75-97, 2010.

FERREIRA, F. H. G. **Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classe ou heterogeneidade educacional?** Texto para Discussão, n. 415, fev./2000.

FONAPRACE - **Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis**. Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras. Brasília, 2011.

HERINGER, R.; FERREIRA, R. Análise das principais políticas de inclusão de Estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001 – 2008. In: PAULA, M. de; HERINGER, R. (Orgs.) **Caminhos convergentes – Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009, p. 137-162.

IOSIF, R. M. G. **A qualidade da educação na escola pública e o comprometimento da cidadania global emancipada: implicações para a situação da pobreza e desigualdade no Brasil**. 2007. 310f. Tese (Doutorado em Política Social), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LEVIN, J.; FOX, J. A.; FORDE, D. R. **Estatística para Ciências Humanas**. 11^a ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MEAD, L. M. **Public policy: vision, potential, limits**. Policy Currents, v. 5, p. 1–4, 1995.

MINCER, J. **Schooling, experience, and earnings**. New York: National Bureau of Economic Research: Columbia University, 1974.

PIOVESAN, F. Ações Afirmativas sob a perspectiva dos Direitos Humanos. In: SANTOS, S. A. dos. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade. 2005.

RUA, M. DAS G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

SOUZA, A. C.; BRANDIALISE, M. A. T. **A política de cotas da UEPG: Da implantação à implementação de uma política pública**. In: IX ANPED Sul. Anais: Caxias do Sul. 2012.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45, 2006

Ykaru Gomes Wagner

Graduado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (2017). Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa em (2020). Interessado por temas relacionados à Políticas Públicas Educacionais e Ciências Agrárias. E-mail: ykarugw@yahoo.com.br

Leonardo Chaves Borges Cardoso

Graduado em Ciências Econômicas (2009) pela Universidade Federal da Bahia. Mestre (2012) e Doutor em Desenvolvimento Econômico (2016) pela Universidade Federal do Paraná. Atualmente é Professor Adjunto no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa DER/UFV. E-mail: leonardocardoso@ufv.br

Cristiana Tristão Rodrigues

Graduada em Ciências econômicas (2007), Mestre (2010) e Doutora em Economia Aplicada (2014) pela Universidade Federal de Viçosa, com período de sanduíche na University of Califórnia, Riverside (2012). Atualmente é professora do Departamento de Economia na Universidade Federal de Viçosa. E-mail: cristiana.rodrigues@ufv.br

Recebido em: 14/09/2020

Aceito em: 05/10/2020

Formação de professores da educação básica: um estudo de caso do Parfor

Basic education teacher training: a case study of Parfor
Formación de docentes de educación básica: un estudio de caso de Parfor

SOFIA DE BRITO FERREIRA

<https://orcid.org/0000-0002-8552-4537>

Instituto Brasileiro de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Faculdade de Administração Pública
Brasília, DF, Brasil

CAIO CORDEIRO DE RESENDE

<http://orcid.org/0000-0003-4732-5788>

Instituto Brasileiro de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Faculdade de Economia
Núcleo de Administração Pública
Brasília, DF, Brasil

Resumo: Este artigo apresenta e analisa os resultados de uma pesquisa qualitativa de avaliação do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). O programa tem como objetivo fomentar a oferta de educação superior gratuita a professores da educação básica. Neste trabalho, realizamos ampla pesquisa junto a egressos do programa com os objetivos de compreender o perfil dos professores beneficiados, elucidar as principais dificuldades para frequentar as aulas do Parfor e realizar uma avaliação do programa sob a ótica de seus beneficiários. Participaram da pesquisa 1.225 professores. Os resultados apontam para a necessidade de melhora do processo seletivo para o Parfor, tendo em vista o grande número de professores que atualmente frequentam cursos fora de sua área de atuação. Além disso, mostra-se como o baixo envolvimento das secretarias de educação tem causado dificuldades aos professores beneficiados pelo programa.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Formação de Professores; Educação Básica; Parfor.

Abstract: *This paper presents and analyzes the results of a qualitative research of the National Basic Education Teacher Training Program (Parfor). The program aims to provide free higher education to teachers of basic education. In this work, we conducted an extensive research with graduates of the program to understand the profile of the teachers benefited by the program, to clarify the main difficulties to attend Parfor classes, and to carry out an evaluation of the program from the perspective of its beneficiaries. 1,225 teachers participated in the research. The results show the need to improve the selection process for Parfor, given the large number of teachers who currently attend courses outside their area of expertise. Also, it shows how the low involvement of state education departments has caused difficulties for participating teachers.*

Keywords: *Public Policy Evaluation; Teacher training; Basic Education; Parfor.*

Resumen: Este artículo presenta y analiza los resultados de una investigación cualitativa del Programa Nacional de Formación de Docentes de Educación Básica (Parfor). El programa tiene como objetivo proporcionar educación superior gratuita a los profesores de educación básica. En este trabajo, realizamos una extensa investigación con egresados del programa para comprender el perfil de los docentes beneficiados, esclarecer las principales dificultades para asistir a las clases de Parfor y realizar una evaluación del programa desde la perspectiva de sus beneficiarios. Participaron en la investigación 1.225 profesores. Los resultados apuntan la necesidad de mejorar el proceso de selección de Parfor, dada la gran cantidad de profesores que actualmente asisten a cursos fuera de su área de docencia. Además, muestra cómo la escasa participación de los departamentos de educación estatales ha provocado dificultades para los docentes beneficiados por el programa.

Palabras clave: Evaluación de Políticas Públicas; Formación de profesores; Educación Básica; Parfor.

INTRODUÇÃO

Conforme o Censo da Educação Básica de 2018, 4 (quatro) em cada 10 (dez) professores do Ensino Fundamental da rede pública não possuem formação de ensino superior na área em que atuam. Desses, cerca 15% não possuem nenhum tipo de formação em nível superior.

Não é sem razão, portanto, que, ao longo dos últimos anos, foram lançadas diversas políticas públicas em nível municipal, estadual e federal com vistas a fomentar a capacitação em nível superior dos docentes da educação básica no País. Um dos exemplos mais relevantes foi a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, instituída pelo governo federal, no início de 2009, com a finalidade de estimular a formação inicial e continuada dos professores da rede pública de educação básica (BRASIL, 2009). Em maio do mesmo ano, foi lançado aquele que viria a ser um dos principais instrumentos dessa Política: o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor).

Sob responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Parfor tem como objetivo principal fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade para professores da rede pública de educação básica que não possuem a formação específica em sua área de atuação (CAPES, 2014). Para isso, o programa, em conjunto com Instituições de Ensino Superior (IES) parceiras, oferta turmas de ensino superior gratuitas em cursos de Primeira e Segunda Licenciaturas e de Formação Pedagógica.

Neste trabalho, realizamos uma ampla pesquisa junto a egressos - formados e desistentes - do Parfor com os objetivos principais de : i) compreender o perfil dos professores beneficiados pelo programa; ii) elucidar as principais

dificuldades enfrentadas pelos beneficiários para frequentar as aulas do Parfor e as principais razões para a desistência; e iii) realizar uma avaliação do programa sob a ótica de seus beneficiários.

O Programa já contemplou cerca de 87 mil professores (considerando atuais beneficiários e egressos)¹. Desses, 67 mil já haviam concluído (43 mil) ou abandonado (24 mil) o programa até o final de 2018. Enviamos nossos questionários a todos esses egressos. Do total de professores contatados, 1.225 responderam à pesquisa.

Sintetizamos os principais resultados dos questionários aplicados em 5 grandes “lições” sobre o Parfor, que resumimos a seguir: i) é necessário aprimorar os critérios de seleção do programa, já que cerca de 30% das bolsas foram destinadas para o financiamento de cursos fora da área de atuação dos professores; ii) há grande participação de professores com contrato temporário com a rede pública, o que levanta dúvidas sobre os potenciais retornos desse investimento na forma de aumento de qualidade da educação; iii) os principais desafios dos professores-discentes para participação e conclusão dos cursos no Parfor estão relacionados à conciliação das tarefas docentes com a carga de estudos e a dificuldades de transporte; iv) as secretarias de educação não têm atuado ativamente no acompanhamento do desempenho acadêmico de professores de sua rede nem na garantia de liberação nos dias e horários do curso; e v) academicamente, o programa tem agradado aos professores, embora existam espaços para melhoria, principalmente no que tange à aplicabilidade do conteúdo ofertado no dia a dia de um professor da educação básica.

O restante deste artigo está organizado em 6 seções. Nas duas seções seguintes, apresentamos um breve histórico das políticas de formação de professores no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e descrevemos em detalhes o Parfor. Na seção 4, realizamos uma breve revisão da literatura sobre pesquisas relacionadas ao programa, seus principais resultados e conclusões. A seção 5 apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa e a seção 6, os principais resultados. A seção 7 conclui o trabalho.

1 Dados retirados, em dezembro de 2018, da Plataforma Freire, sistema eletrônico da CAPES que gerencia as turmas e realiza o acompanhamento do Programa.

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Conforme destaca Mazzeu (2009), a década de 1990 foi caracterizada pela intensificação de políticas públicas de formação de professores apoiadas nas demandas de “reestruturação produtiva para a formação ou qualificação do trabalhador”. Segundo o autor, tratou-se de um período de reformas na educação brasileira “marcada pela produção de documentos oficiais, leis, diretrizes e decretos embasados pelas recomendações de organismos multilaterais internacionais e regionais, dentre os quais destacamos: Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, CEPAL e PNUD” (MAZZEU, 2009).

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) é um dos exemplos mais simbólicos dessa tentativa de alinhar as políticas públicas de formação de professores com as orientações dos organismos multilaterais, citados pelo autor. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2004 apud MAZZEU, 2009), “com esse plano, o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtien² e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implementado”.

Um segundo marco desse processo foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que, pela primeira vez, previu a obrigatoriedade da formação em nível superior para professores da educação básica (BRASIL, 1996)³. A primeira versão do Plano Nacional de Educação (PNE), promulgado em 2001, reforçou essa obrigação ao trazer, como um dos objetivos e metas para o magistério da educação básica para os 10 anos seguintes, que 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental e 100% dos professores de ensino médio possuíssem formação específica de nível superior de licenciatura plena em instituições qualificadas (BRASIL, 2001).

O PNE deixava claro a responsabilidade da União e, especificamente, das universidades públicas nesse processo (*“[às universidades públicas] cabe qualificar os docentes que atuam na educação básica”*), assim como elencava diversos instrumentos para o alcance dessas metas -como, por exemplo, *generalizar, nas instituições de ensino superior públicas, cursos regulares noturnos e cursos modulares de licenciatura plena que facilitem o acesso dos docentes em exercício à formação nesse nível de ensino* (BRASIL, 2001). Esses instrumentos foram definidos nos Objetivos e Metas para o Magistério da Educação Básica nos 15 a 19.

2 Declaração Mundial sobre Educação para Todos, firmada em 1990 durante a Conferência Mundial sobre Educação, realizada em Jomtien, na Tailândia.

3 O art. 62 da LDB admite como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

Em 2009, foi instituída a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, “com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas de educação básica” (BRASIL, 2009). Previu-se, ainda, a responsabilidade da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada de professores da educação básica.

A Política Nacional se tornaria o principal instrumento da União para atingir os objetivos de formação de professores do PNE. Uma das principais finalidades dessa nova política era, justamente, atender aos já mencionados Objetivos e Metas nos 15 a 19 do Magistério da Educação Básica no PNE vigente à época (décênio 2001 a 2010). Essas metas, como vimos, previam que o poder público incentivasse as universidades e as demais instituições públicas de ensino superior a oferecer cursos de formação de professores e de pessoal para as diferentes áreas da educação. É importante destacar que a política foca na formação de professores já em exercício, passando ao largo do importante debate acerca da formação inicial de professores (GATTI, 2014).

Em 2014, foi aprovada nova versão do PNE (BRASIL, 2014). Esta nova versão também trazia, entre as suas 20 metas, duas especificamente voltadas à formação de professores: a Meta 15 (que prevê que todos os professores da educação básica tenham formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área do conhecimento em que atuam) e a Meta 16 (que prevê formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica). Esta nova versão do PNE previa, ainda, o lançamento de uma nova política nacional de formação dos profissionais da educação. Essa previsão foi materializada no Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (BRASIL, 2016).

Dados do Censo da Educação Básica mostram que, de 2011 a 2018, o percentual de docentes da rede pública de Ensino Fundamental sem formação em nível superior caiu de 24% para 14% (Tabela 1). As regiões Norte e Nordeste do País concentram o maior percentual de professores sem formação - 23% e 25%, respectivamente. As regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste apresentam níveis bem inferiores, mas ainda bastante significativos - 8%, 7% e 7%, respectivamente.

Tabela 1 - Professores da rede pública de Ensino Fundamental sem formação de nível superior (2011-2018)

	2011	2014	2018
Centro-Oeste	88%	91%	92%
Nordeste	58%	68%	75%
Norte	60%	70%	77%
Sudeste	88%	90%	93%
Sul	86%	89%	93%
Brasil	76%	82%	86%

Fonte: Censo da Educação Básica - INEP (2011, 2014, 2018). Elaboração própria.

Esses dados, contudo, levam em consideração qualquer tipo de formação (licenciatura, bacharelado e tecnológico em qualquer área de atuação). Além disso, os docentes podem possuir formação superior em licenciatura, mas atuarem fora da área de conhecimento da graduação. Portanto, o percentual de profissionais docentes sem a formação prevista pela Meta 15 do PNE é maior do que o representado na Tabela acima (uma vez que a meta prevê que todos os professores possuam formação específica de nível superior, *obtida em licenciatura na área de conhecimento em que atuam*).

A Tabela 2 classifica os professores conforme o tipo de formação. No Grupo 1, estão os docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina em que leciona; no Grupo 2, docentes com bacharelado (sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina; nos Grupo 3 e 4, docentes com formação em licenciatura (ou bacharelado com complementação) e bacharelado (sem complementação) em área diferente daquela que leciona; e, no Grupo 5, docentes sem formação superior⁴.

⁴ As pequenas diferenças observadas entre as Tabelas 1 e 2 ocorrem em virtude da metodologia adotada pelo Inep para o cálculo de cada indicador. No cálculo da Tabela 2, por exemplo, é considerado não simplesmente o número de professores, mas a situação do professor em cada disciplina e turma em que atua. Para mais informações, vide Inep (2014).

Tabela 2 - Tipo de formação dos professores da rede pública de Ensino Fundamental (2018)

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
Centro-Oeste	65%	5%	18%	3%	9%
Nordeste	42%	1%	27%	5%	25%
Norte	50%	0%	22%	3%	24%
Sudeste	72%	1%	16%	4%	8%
Sul	71%	1%	18%	3%	8%
Brasil	59%	1%	21%	4%	15%

Fonte: Censo da Educação Básica - INEP (2018). Elaboração própria.

Segundo Gatti (2014), a “improvisação” de professores em várias áreas do conhecimento é um dos maiores problemas que se observa no tocante a formação de professores para a educação básica no País. A afirmação da autora é corroborada pelos dados da Tabela 2. Como se nota, quando analisamos não somente a formação em nível superior, mas a formação em *licenciatura na área em que o professor atua*, fica evidente que parte significativa dos professores que atuam na rede pública de Ensino Fundamental não possui formação na disciplina que lecionam. No Nordeste, por exemplo, menos de 50% dos professores possuem formação em nível superior em sua respectiva área de atuação. Mesmo em regiões mais desenvolvidas, como o Sul e o Sudeste, quase 30% dos professores não atendiam a esse requisito.

Fica evidente, assim, a necessidade de políticas dirigidas especificamente para qualificar a formação inicial de professores, de forma a garantir que cada vez mais professores pertençam ao Grupo 1 da Tabela 2, ou seja, que tenham formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina em que lecionam. Como veremos na seguinte, esse é o principal objetivo do Parfor

O PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O Parfor foi lançado, em 28 de maio de 2009, como um dos principais instrumentos de implementação da Política Nacional de Formação de Professores. O programa tem como objetivo principal induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade para docentes da rede pública de educação básica,

contribuindo, assim, para o alcance da Meta 15 do PNE (CAPES, 2014). Para isso, o programa oferta cursos de Primeira e Segunda Licenciaturas e de Formação Pedagógica

Para formalizar o Programa, o Ministério da Educação (MEC), por meio da CAPES, e os Estados, por meio de suas Secretarias Estaduais de Educação, firmaram um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), com vigência de sete anos. Os municípios também pactuaram com o ACT, no momento de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Inicialmente, apenas as IES federais e estaduais ofertaram cursos no âmbito do programa. Em 2013, foram também convidadas para o programa IES privadas sem fins lucrativos. A participação no programa é formalizada por meio de Termo de Adesão, que descreve os compromissos da IES no âmbito do Parfor.

O compromisso firmado entre a CAPES e as IES visa ao custeio de turmas especiais, classificadas como aquelas com calendário específico de funcionamento e voltadas apenas para os beneficiários do Programa. A CAPES repassa às IES, a título de despesas de custeio, valores que variam de 15 a 20 mil reais por semestre, a depender do local de funcionamento da turma (dentro ou fora dos *campi* das IES)⁵.

Além do custeio, a CAPES transfere diretamente aos professores formadores que ministram aulas ou desempenham atividades de coordenação no âmbito do Parfor bolsas de estudo que variam de R\$ 1.100,00 (Professor Formador II) a R\$ 1.500,00 (Coordenador Geral). Não há qualquer tipo de auxílio financeiro, financiado pelo Governo Federal, aos professores discentes do Programa.

Conforme dados da Diretoria de Educação Básica da CAPES, entre 2009 e 2017, o Governo Federal investiu no Parfor cerca de R\$ 1,1 bilhão. Desse total, aproximadamente 73% foram destinados ao pagamento de bolsas e o restante às despesas de custeio. Esses recursos financiaram cerca de 2.900 turmas, em pouco mais de 100 instituições parceiras. Foram contemplados com turmas do programa aproximadamente 500 municípios. Essas turmas, contudo, contaram com a participação de professores oriundos de mais de 3.000 municípios brasileiros.

A Tabela 3 apresenta a distribuição regional das turmas do Parfor. Cerca de 86% das turmas concentraram-se nas regiões Norte e Nordeste do País. Trata-se de algo esperado, uma vez que, conforme vimos nas Tabelas 1 e 2, essas são as regiões com o maior percentual de professores sem formação superior em sua área de atuação. Nesse sentido, a focalização geográfica do programa vem se mostrando acertada.

5 O cálculo do valor a ser repassado é feito de acordo com o art. 34 da Portaria nº 82, de 17 de abril de 2017 (BRASIL, 2017a), alterada pela Portaria nº 159, de 15 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017b).

Tabela 3 - Quantidade de IES e Turmas por Região (2009 e 2018)

Região	Número de IES	Número de Turmas	Percentual de Turmas por Região
Norte	18	1.306	45%
Nordeste	28	1.177	41%
Centro-Oeste	5	63	2%
Sudeste	26	103	3%
Sul	27	253	9%
Total	104	2902	100%

Fonte: Plataforma Freire/CAPES/MEC, dezembro 2018. Elaboração própria.

A Tabela 4, por sua vez, traz o histórico de participantes do programa entre 2009 e 2018. Como se nota, nos seus quase 10 anos de vigência, foram beneficiados pelo programa cerca de 87,5 mil professores da rede pública de educação. Desses, 43,5 mil (49,7%) completaram sua formação no âmbito do programa e 18,5 mil (21,1%) encontram-se atualmente frequentando aulas no âmbito do programa.

Tabela 4 - Participantes do Parfor (2009 e 2018)

Status	Total de Estudantes
Formados	43.549
Cursando	18.455
Desvinculados	24.226
Trancados/Transferidos	1.140
Falecidos	118
Total	87.488

Fonte: Plataforma Freire/CAPES/MEC, dezembro 2018. Elaboração própria.

Chama a atenção o grande número de desvinculados do Parfor - 24 mil professores ou 36% do total de egressos do programa. O status de “desvinculado” abrange todos os professores que, por algum motivo, desistiram de concluir o curso. Não há informações nos registros administrativos do programa sobre as razões que levaram esses professores a desistir. Tampouco conhecemos pesquisas acadêmicas que buscaram esclarecer os motivos pelos quais 1 de cada 3 professores que se matriculam no Parfor acabam abandonando o curso antes de concluir sua graduação. Um dos objetivos desta pesquisa foi, justamente,

compreender as principais razões para esses altos índices de desistência. Antes, contudo, faremos uma breve revisão de trabalhos que, tal como este, buscaram avaliar a implementação do Parfor.

REVISÃO DA LITERATURA

Como vimos na seção 2, nos últimos 30 anos, foram várias as leis, as políticas e os programas destinados a fomentar a formação de professores da educação básica. Em paralelo, cresceu, igualmente, o número de pesquisas sobre formação de professores (ANDRE, 2009), bem como a percepção da importância da formação inicial e continuada de professores como um dos principais elementos de valorização da docência (GATTI; BARRETO, 2009; GATTI, BARRETO; ANDRE, 2011). Nesta seção, focaremos em trabalhos que buscaram analisar especificamente o Parfor, particularmente naqueles que elucidam aspectos relevantes sob o ponto de vista da implementação do programa.

Uma das principais dificuldades para participação dos professores-discentes no Parfor apontadas pela literatura diz respeito à necessidade de conciliar as tarefas como professor da educação básica e como estudante do Parfor. O acúmulo das funções torna necessário ao docente abdicar de horas de descanso e de convivência familiar para frequentarem as aulas do programa, seja nos finais de semana seja durante as férias (JARA, 2014; SOTERO, 2016). Além disso, diversos docentes encontraram dificuldades como a falta de liberação das secretarias ou da direção da escola para frequentar as aulas do Programa (MARQUES, 2016).

A questão da liberação dos professores levou, ainda, a outros problemas. Como aponta Marques (2016) em pesquisa com professores da rede estadual de educação do Amazonas, houve falhas na divulgação e na orientação dos docentes sobre os processos de inscrição no programa. Segundo a autora, de um lado, as secretarias de educação solicitavam a liberação dos professores para que estes frequentassem as aulas do Parfor sem disponibilizar professor substituto para atuar na vaga do professor liberado; de outro lado, as escolas, por saberem que não contariam com professores substitutos, deixavam de divulgar o Programa.

A crítica à atuação das secretarias de educação não se limitou a problemas na divulgação. Diversos autores criticaram a falta de apoio das secretarias aos professores-discentes, tendo muitas delas limitado sua atuação ao processo de validação das inscrições, transferindo o restante do ônus para as IES (PAIVA, 2018; OLIVEIRA, 2015).

Outros problemas comumente apontados pela literatura estão relacionados a questões de natureza logística, como, por exemplo, os custos e as dificuldades de acesso ao local das aulas, principalmente quando as turmas eram

localizadas em outros municípios. Em pesquisa focada nas turmas do Parfor na cidade de Codó, no Maranhão, Paiva (2018) mostrou como há alta concentração de professores atuantes em escolas rurais (65%), tendo boa parte deles dificuldade em se deslocar semanalmente para frequentar as aulas do curso.

Outra questão relevante é a participação de professores com contrato temporário. Por um lado, conforme destaca Marques (2016), a participação desses professores é justificada pelo fato de que, principalmente nos pequenos municípios, o corpo docente é formado prioritariamente por professores que entraram no serviço público mediante processo seletivo simplificado. Por outro lado, segundo a autora, a participação dos professores temporários no Programa deveria ser repensada, “visto que os mesmos não permanecem nos cursos em que foram matriculados, por falta de condições financeiras para cobrir despesas com o seu deslocamento e estadia” (MARQUES, 2016).

Identificaram-se, ainda, na literatura, outras críticas ao Parfor: falta de interlocução entre União, Estados e Municípios (AVANCINI, 2011; D’AVILA, 2014); qualidade da formação ofertada (SOTERO, 2016); concentração em cursos de nível superior (JARA, 2014; SOTERO, 2016); adequação do currículo à realidade dos professores (SILVA JÚNIOR, 2010 *apud* GATTI, BARRETO e ANDRE, 2011); a falta de recursos didáticos e equipamentos adequados (FONSECA, 2010); altos índices de desistência (CUNHA, 2010 *apud* ; GATTI, BARRETO e ANDRE, 2011); e altos custos com transporte e alimentação (MARQUES, 2016).

Esses problemas de concepção e implementação do Parfor podem ser contrapostos aos pontos positivos do programa. Segundo Sotero, os professores-discentes apontam o Parfor como uma boa oportunidade de formação e capacitação docente, particularmente no sentido de estimular “o retorno desses sujeitos [docentes] aos estudos, pois são professoras-discentes que em sua maioria têm um tempo de trabalho significativo na Educação Básica, e que denotam certa resistência ao voltar à sala de aula como alunas” (SOTERO, 2016, p. 67) . Ainda de acordo com os alunos, a formação em nível de pós-graduação *stricto sensu* dos professores formadores também contribui positivamente para a efetividade do Programa (PAIVA, 2018).

Do exame dos trabalhos que tiveram como metodologia entrevistas com professores discentes (MARQUES, 2016; NEIVA, 2014; SILVA JUNIOR, 2010; SOTERO, 2016), é possível perceber, ainda, a valorização do Parfor como meio de acesso à formação de nível superior em locais remotos do País. Em geral, os alunos apontaram como pontos positivos a qualidade dos professores, a infraestrutura e o apoio das Instituições de Ensino Superior – IES.

Na maioria dos trabalhos analisados, a avaliação do Parfor é feita por meio de estudos de casos - locais ou regionais. Não identificamos na literatura pesquisada nenhum trabalho que buscou avaliar o programa nacionalmente, o que ressalta a importância da presente pesquisa.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologicamente, este trabalho foi concebido como um estudo de caso e, portanto, pode ser compreendido, conforme destaca Robert Yin, como uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (YIN, 2001, p. 32). O autor destaca, ainda, a importância de tal metodologia nas pesquisas de avaliação, destacando sua capacidade de i) descrever uma intervenção e o contexto na vida real em que ela ocorre; e ii) unir a implementação do programa com os seus efeitos.

Para realização de nosso estudo, adotaremos como principal estratégia de pesquisa as entrevistas realizadas por email com egressos do programa. Nossa base de dados é composta por todos os professores que participaram do Parfor e que, em dezembro de 2018, apresentavam o status de “formado” (43.549) e “desvinculado do curso” (24.226), o que totaliza um total de 67.581 professores (vide Tabela 4).

Inicialmente, aplicamos um piloto do questionário com uma amostra aleatória de 6.025 professores que apresentavam o status “desvinculado do curso”. Essa versão preliminar do questionário foi enviada entre os dias 23/01/2019 e 31/01/2019. O teste inicial mostrou dois dos principais obstáculos a nossa pesquisa: aproximadamente 35% dos e-mails enviados retornaram, apontando e-mails cadastrados incorretamente, inexistentes ou não mais utilizados; e apenas 1% dos professores contatados nessa fase inicial responderam completamente os questionários (63 respostas).

Após o piloto, foram realizados pequenos ajustes no questionário⁶. Este foi, então, enviado para os demais professores “desvinculados do curso” e para o universo de professores “formados”, totalizando mais de 67 mil e-mails enviados. O questionário final foi aplicado entre os dias 09/04/2019 e 17/05/2019. A participação dos professores nas duas etapas da pesquisa foi de cerca de 2%,

6 As alterações realizadas no questionário dizem respeito ao ajuste de perguntas no primeiro bloco, adaptando as respostas de faixa de idade para melhor análise dos dados, e à inserção de novas questões referentes à percepção dos professores sobre a coordenação do Programa, a dificuldade de dedicação e de acompanhamento das aulas.

totalizando 1.225 respostas completas ao questionário. Cerca de 40% dos e-mails retornaram, confirmando a baixa qualidade administrava dos dados de cadastro no Programa.

O questionário utilizado para a coleta dos dados era composto por 32 perguntas, divididas em duas seções: a primeira, composta por 17 perguntas, era focada no perfil dos professores (ex. gênero, idade, renda, estado, nível de instrução, rede de vinculação, etc.) e nas características do curso do Parfor (IES responsável, área, modalidade do curso, etc.); a segunda, composta por 15 perguntas, era focada na avaliação da experiência do professor-discente no Parfor (principais dificuldades, forma de deslocamento, desempenho da secretaria e do coordenador, avaliação acadêmica do programa, etc.). Para os desistentes do programa, havia uma pergunta adicional, que os questionava sobre as principais razões que os levaram a abandoná-lo.

Na Tabela A.1 do Apêndice, resumimos diversas características da nossa amostra, separando-a em dois grupos: desistentes (que totalizam 205 participantes) e formados (que totalizam 1.020 participantes). Como se nota, a maioria dos professores que participaram do Parfor e responderam nossa pesquisa residem nas regiões Norte-Nordeste (34%), são mulheres (66%), têm de 21 a 40 anos (81%), são vinculados à rede municipal de ensino (63%), possuem vínculo efetivo com a administração pública (68%), atuam no Ensino Fundamental (65%), estão há mais de 6 anos vinculados a rede pública (62%) e possuem renda de até R\$ 2 mil (59%). As disciplinas ministradas variam bastante, com destaque para os professores de matemática (9%) e português (7%) e para aqueles que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental (29%). Com relação ao curso frequentado no Parfor, chama a atenção a representatividade do curso de Pedagogia, responsável por 1 a cada 4 matrículas em nossa amostra. A maioria dos cursos foram ofertados durante as férias e/ou fins de semana (68%) nos turnos matutino e vespertino (58%). Para mais da metade dos professores (57%), o curso foi ministrado fora de seu município de residência. Para uma parcela significativa desse grupo (35%), as aulas ocorreram a mais de 100km de seu município de residência. Finalmente, vale notar que parcela expressiva das desistências (22%) ocorreram no período entre 2009-2011, menos de 3 anos após o início do programa.

RESULTADOS

Nesta seção, analisaremos os principais resultados do questionário aplicado. Sintetizamos esses principais resultados em 5 grandes “lições” sobre o programa.

Lição nº 1: É necessário aprimorar os critérios de seleção e de validação de inscrições no programa

Como vimos nas seções anteriores, o principal objetivo do Parfor é auxiliar no atendimento da Meta 15 do PNE (BRASIL, 2014), qual seja: *que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam*.

A Tabela 5 consolida a resposta a duas perguntas (*Quando você iniciou o curso do Parfor, você possuía título de graduação?* e *O curso que frequentou no Parfor era na sua área de atuação?*). Dois pontos chamam a atenção na Tabela. Em primeiro lugar, cerca de 70% dos participantes (848 professores) já possuíam uma graduação antes de iniciar o Parfor. O Programa não foca, portanto, nos professores sem formação superior.

**Tabela 5 - Situação dos participantes do Parfor –
graduação versus curso na área de atuação**

Curso Parfor na área em que atua?	NÃO	SIM	TOTAL
Possuía graduação?			
NÃO	82	295	377
SIM	282	566	848
TOTAL	364	861	1225

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados

Embora 70% dos professores que participam do Programa já tivessem formação superior, ainda é possível que o Programa contribua para o atingimento da Meta 15 do PNE (BRASIL, 2014), ao estimular que os professores titulados em outras áreas obtenham uma graduação em sua respectiva área de atuação. Esse, contudo, não é o caso para uma parcela significativa de participantes do Programa. Como mostra a Tabela 5, 282 respondentes (23%) já tinham curso de graduação em sua respectiva área de atuação e estavam matriculados no Parfor em um curso fora de sua área de atuação; 82 respondentes (7%) não tinham ensino superior, mas também estavam matriculados em um curso fora de sua área de atuação. Ou seja, 30% das vagas ocupadas nos cursos no âmbito do Programa não tinham qualquer relação com o objetivo do Parfor, de garantir formação em nível superior para os profissionais da educação básica que não possuem graduação em área de atuação. Nestes casos, o Programa parece estar atendendo apenas uma vontade particular de alguns professores de se especializarem em alguma área específica do conhecimento, ainda que fora de sua área de atuação na rede pública.

É importante observar que, dos 861 professores matriculados em cursos e sua área de atuação, nem todos concluíram o curso - 111 professores desistiram antes de se graduar. Logo, dos 1.225 participantes do Parfor em nossa amostra, apenas 750 (61%) se graduaram em um curso dentro de sua área de atuação e, assim, contribuíram para o alcance da Meta 15 do PNE (BRASIL, 2014). É fundamental, portanto, melhorar os mecanismos de seleção e de validação das inscrições no âmbito do programa pelas secretarias de educação, de forma a assegurar que os professores se matriculem em cursos de graduação nas áreas em que lecionam, atingindo, assim, o objetivo do programa.

Alguns casos, evidentemente, podem gerar dúvidas. Há professores que atuam nos anos iniciais e que se matricularam, por exemplo, no curso de “Letras - Inglês”. Nesse caso, não é tão simples determinar se o professor está matriculado dentro ou fora de sua área de atuação. Trata-se de uma dificuldade que pode, inclusive, dificultar o processo de validação pelas secretarias. Uma solução seria a criação e a divulgação para as secretarias de uma matriz de correlação entre a(s) disciplina(s) que o professor ministra e os cursos que ele pode pleitear no âmbito do Parfor. Essa matriz, aliada a um sistema de validação cruzada, em que a secretaria informasse as disciplinas ministradas pelo professor e o professor (e/ou a IES) informasse o curso em que ele pretende cursar, permitiriam que um sistema verificasse automaticamente a coerência entre a área de atuação do professor e o curso pretendido no Parfor.

Lição nº 2: É necessário repensar a situação dos professores com contrato temporário

Outra questão relevante é a participação dos professores com contrato temporário no Parfor. Do total de professores que responderam nossa pesquisa, 32% (391 professores) afirmaram ter um contrato temporário com a rede pública de ensino.

Ao contrário do que aponta Marques (2016), não encontramos fortes indícios de que o tipo de vínculo está correlacionado com a desistência do programa. Como se nota no Painel E da Tabela A.1, entre os desistentes, 34% apresentavam vínculo temporário com a rede; já entre os formados, 32% eram temporários.

Acreditamos, contudo, que as razões para se repensar a participação desses professores no Parfor não estão relacionadas à probabilidade de desistência, mas ao vínculo precário que esses profissionais possuem com a rede pública de ensino. O tempo médio de conclusão de uma licenciatura pelo Parfor

entre os respondentes formados foi de 3,3 anos, sendo que a grande maioria dos professores com contrato temporário estavam vinculados à rede pública há menos de 5 anos.

O cenário é ainda mais preocupante se considerarmos que, dos 391 professores com contrato temporário beneficiados pelo Parfor, 120 (31%) estavam matriculados em cursos fora de sua área de atuação. Desses, 84 (22%) já tinham uma graduação. Ou seja, o programa financiou, com recursos públicos, uma 2ª graduação a professores com vínculo temporário e fora da sua área de atuação.

Outra forma de ver a questão é analisar os professores, em nossa amostra, que atendem simultaneamente a três condições: i) são professores efetivos; ii) matricularam-se em um curso em sua área de atuação; e iii) concluíram o curso e se graduaram pelo Parfor. Somente 514 dos 1.225 professores (42%) cumprem esses 3 requisitos.

Melhorar a qualidade da formação de professores da educação básica não é um objetivo *per se*. É um instrumento de melhora da qualidade da educação pública. O vínculo precário desses profissionais com a rede pública e o longo período necessário para que concluam sua formação no âmbito do Parfor, naturalmente, diminuem a probabilidade de que os estudantes da rede pública sejam beneficiados pela melhora na formação desses professores.

Não se pode ignorar, contudo, que os professores com vínculo temporário constituem uma força de trabalho relevante, principalmente em pequenos municípios e em redes menos estruturadas. Uma alternativa, nesse caso, seria limitar aos professores com vínculo temporário cursos de formação pedagógica ou outros cursos de curta duração, de forma que o período de conclusão da formação ofertada seja mais compatível com o caráter temporário do vínculo desses profissionais com a administração pública.

Lição nº 3: Os principais desafios dos professores-discentes para participação no Parfor estão relacionados à conciliação das tarefas docentes com a carga de estudos e as dificuldades de transporte

Indagamos os professores a respeito das principais dificuldades que encontraram ao frequentar as aulas do programa. Os docentes podiam apontar mais de uma dificuldade. Como observamos na Tabela 6, para mais de 40% dos professores, conciliar as tarefas docentes com a carga de estudos do programa foi a principal dificuldade, seguido por dificuldades de transporte (33%), período das

aulas (33%) e a liberação pela escola (18%)⁷. Os resultados da pesquisa vão, assim, ao encontro da conclusão de outros pesquisadores que, conforme vimos na seção 4, apontaram a dificuldade de conciliação das atividades e de liberação para as aulas como dois dos principais desafios do Parfor (JARA, 2014; SOTERO, 2016; MARQUES, 2016)

Tabela 6 - Principais dificuldades encontradas para frequentar as aulas do Parfor

Principais Dificuldades	Desistentes	Formados
Conciliar as tarefas docentes com a carga de estudos do programa	43%	42%
Transporte até o local da aula	37%	33%
Período das aulas	34%	33%
Liberação pela escola para frequentar as aulas	14%	19%
Turno das aulas	22%	15%
Não houve dificuldades	9%	17%
Outro:	7%	2%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados

Os professores desistentes foram questionados, ainda, sobre as principais razões que os levaram a abandonar as aulas do programa (Tabela 7). Também nesse caso, os docentes podiam apontar mais de uma razão. As principais razões apresentadas para desistência dos cursos do Parfor foram: i) a distância entre o município de moradia e onde as aulas eram ministradas (28%), ii) o período das aulas (dias úteis, férias ou fins de semana) (20%), iii) o fato do curso não ter atingido as expectativas (16%) e iv) a dificuldade de transporte (16%). Na categoria “outros”, encontram-se os mais diversos motivos: problemas de saúde, dificuldades de relacionamento com professores que ministravam o curso, dificuldades financeiras, ingresso em outro curso na mesma universidade, entre outros.

⁷ O período das aulas (dias úteis, férias e/ou fins de semana) e a liberação pela escola também refletem, nesses casos de forma específica, a dificuldade de conciliação entre atividades.

Tabela 7 - Principais razões para a desistência

Principais Razões para a Desistência	
Distância entre município de moradia e o local das aulas	28%
Período das aulas	20%
Dificuldade de Transporte	16%
O curso não atingiu as expectativas	16%
Turno das Aulas	12%
Falta de Liberação da Escola	11%
Desligamento da rede pública	6%
Mudou-se de município	5%
Outros	34%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados

A respeito da desistência, interessante ainda notar que não encontramos, na Tabela A.1 do Apêndice, grandes diferenças entre professores desistentes e formados com relação a i) se a aula era no município de residência (Painel M) e ii) a distância média entre o município de residência e o local das aulas (Painel N). Encontramos, contudo, uma diferença significativa com relação à forma de transporte: um percentual significativamente superior dos professores formados se dirigia para as aulas em veículo próprio quando comparamos com os desistentes, o que reforça a importância de fatores de ordem logística - principalmente relacionados à forma de transporte para as aulas - na desistência.

Os resultados da pesquisa mostram, assim, a importância de o Parfor prever alguma forma de apoio para os professores se dirigirem ao local das aulas. Como podemos observar no Painel L da Tabela A.1., mais da metade dos professores frequenta cursos fora de sua área de residência. Um em cada três desses professores tem que percorrer distâncias superiores a 100km para frequentar as aulas. Nesse sentido, as condições de transporte claramente têm um impacto significativo nas condições de capacitação do professor-discente.

Outro ponto a se considerar é que, atualmente, o custo de entrada e de saída do programa é zero para os professores-discentes. Assim, os professores não pagam nada nem para ingressar no Parfor nem se abandonarem o curso de graduação sem concluí-lo, ainda que o façam por um motivo estritamente pessoal⁸. Cabe notar que é normal em políticas de capacitação de servidores públicos que o beneficiado tenha que devolver os recursos investidos caso o curso não seja concluído. Dessa forma, uma maneira de se tentar reduzir os altos índices

8 A título de exemplo, entre os professores que desistiram do programa, houve razões tão diversas como “A professora de língua portuguesa me reprovou”, “o orientador era arrogante” ou, ainda, “decidi fazer outro curso na mesma faculdade”.

de desistência do programa seria aumentar os custos de saída, prevendo que, caso o professor abandone a graduação por motivos não justificados, tenha que pagar algum tipo de taxa.

Outra forma de garantir maior retorno do investimento à sociedade seria também prever o pagamento de multa no caso de o professor optar por sair da rede pública antes de decorrido determinado período. Ou seja, para obter os benefícios do Parfor, o professor teria que se comprometer a ficar um período mínimo de tempo na rede pública de ensino após a conclusão do programa. Trata-se, novamente, de previsão bastante comum em políticas de capacitação de servidores públicos e, atualmente, inexistentes no âmbito do Parfor.

Lição nº 4: É necessário buscar maior envolvimento das secretarias de educação.

O baixo envolvimento das secretarias de educação pode explicar diversas dificuldades que os professores têm encontrado para conciliar suas rotinas. As secretarias de educação municipais e estaduais possuem diversas atribuições no âmbito do Parfor, conforme disposto no art. 5º da Portaria nº 82, de 2017 (BRASIL, 2017a). Entre essas atribuições, destacam-se: i) orientar os docentes de sua rede sobre o processo de pré-inscrição, seleção e matrícula; ii) acompanhar o desempenho acadêmico e a taxa de evasão dos matriculados de sua rede; iii) garantir a liberação nos dias e horários do curso de formação; e iv) garantir as condições necessárias para que os docentes de sua rede possam frequentar os cursos de formação.

Contudo, sob a ótica dos professores participantes do programa, grande parte das secretarias de educação não estão realizando a maioria dessas atribuições. Quando questionados a respeito das tarefas cumpridas pela sua respectiva secretaria, mais de 30% dos professores afirmaram que a secretaria não acompanhou nenhum dos critérios acima relacionados (nas palavras de um professor, o cenário foi de “total falta de acompanhamento”). Para cerca de 20% dos professores, o envolvimento da secretaria se limitou à “orientação sobre os processos de pré-inscrição, seleção e matrícula”. Menos de 10% dos professores apontaram o cumprimento integral das atribuições pelas secretarias.

Era também responsabilidade das secretarias a validação dos pré-inscritos, observando, inclusive, se a inscrição foi realizada para o curso correspondente à disciplina de atuação do docente. Como vimos na seção 3, também nesse caso há fortes indícios de que algumas secretarias não estão realizando esse trabalho a contento, dado o alto percentual de professores matriculados fora de sua área de atuação (30%). Interessante notar que há grande variação quando analisamos

os números por estado. Enquanto em estados como São Paulo, Pernambuco e Amazonas, há um percentual relativamente baixo de professores em cursos fora de sua área de atuação (5%, 14% e 16%, respectivamente); em outros, como Tocantins, Roraima e Santa Catarina, o número é bastante elevado (57%, 48% e 46%, respectivamente).

Esses dados indicam que, ao comparar as práticas de diferentes estados no processo de seleção e validação das inscrições do Parfor, seria possível para a CAPES detectar melhores práticas e aconselhar as secretarias acerca da melhor forma de monitorar as inscrições de forma a assegurar que os professores estejam se inscrevendo para cursos nas áreas em que lecionam.

Lição nº 5: Academicamente, o programa foi bem avaliado, havendo, contudo, espaço para melhorias

No questionário, incluímos ainda 4 perguntas que visavam avaliar a qualidade acadêmica dos cursos oferecidos no âmbito do Parfor. A Tabela 8 resume os resultados. Como se nota, os professores alcançaram 91% de avaliações positivas (muito bom/bom) e as disciplinas, 88%.

Além disso, incentivamos os professores a realizar uma autoavaliação sobre sua capacidade de acompanhamento das aulas e a contribuição das aulas para a atividade docente. O objetivo, no primeiro caso, era avaliar se as aulas não estavam com nível de exigência muito alto, dificultando o acompanhamento pelos professores-discentes. No segundo caso, buscamos avaliar se as aulas contribuíam para as atividades do dia a dia do professor de educação básica. Esses dois critérios também foram positivamente avaliados: 90% concordaram com a frase “consegui acompanhar as aulas e ter aproveitamento (parcial ou total) dos conteúdos ministrados” e 92% com a frase “o programa contribuiu (muito) para minha atividade docente”⁹.

9

Os termos entre parênteses diferenciam a avaliação “bom” e “muito bom” em cada um dos critérios.

Tabela 8 - Avaliação da Qualidade Acadêmica do Programa

Qualidade Acadêmica	Qualidade dos Professores	Qualidade das Disciplinas	Acompanhamento das Aulas	Contribuição para Atividade Docente
Muito Bom	712	550	533	722
Bom	407	525	565	403
Razoável	80	128	104	76
Ruim	8	8	10	10
Muito Ruim	18	14	13	14
Total	1225	1225	1225	1225

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados

A capacidade de contribuição do Parfor para o dia a dia dos professores da educação básica foi avaliada, ainda, por meio de duas outras perguntas. Na primeira, solicitamos que os professores apontassem a frase que melhor descreve o conteúdo ministrado durante o Parfor e a relação desse conteúdo com a atividade docente na educação básica. Para 57% dos professores-discentes, as aulas do programa eram “teóricas e práticas e apresentavam uma relação direta como dia a dia de um professor da educação básica” e para 23% as aulas eram “predominantemente aplicadas e com bastante relação com o dia a dia”. Por outro lado, 19% dos professores-discentes afirmaram que as aulas eram “predominante teóricas e apresentavam pouca ou nenhuma relação com o dia a dia de um professor da educação básica”. Esse índice chegou a quase 40% quando consideramos somente os professores que desistiram do Parfor.

Na segunda, perguntamos se o programa alterou a forma como os professores-discentes preparavam e ministravam suas aulas. Para 79% dos professores, o programa teve bastante influência na sua atuação como docente. Já para 21%, o programa teve pouca ou nenhuma influência na forma como prepara e ministra suas aulas. Também nesse caso, esse último índice foi significativamente superior para os professores desistentes: 58%¹⁰.

Em resumo, o programa foi academicamente bem avaliado pelos professores-discentes. Contudo, há espaço para melhorias, especificamente no que tange à aplicabilidade das aulas e a sua relação com o dia a dia de um professor da educação básica.

¹⁰ Nesse caso, deve-se considerar que os professores desistentes podem ter abandonado o curso antes mesmo de concluir seu primeiro ano. Esse é o caso de 86 dos 205 professores desistentes em nossa amostra.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, realizamos uma avaliação qualitativa do Parfor, tendo por base os egressos - desistentes e formados - do programa. A avaliação permitiu deduzirmos algumas lições importantes acerca do Parfor.

Inicialmente, vimos a necessidade de se repensar os critérios de seleção do programa, uma vez que cerca de 30% dos professores realizaram cursos fora de sua área de atuação. De forma similar, apontamos para a necessidade de se repensar a participação de professores com contrato temporário, que respondem por mais de 30% das matrículas do Parfor. O vínculo precário desses profissionais com a administração e o longo tempo necessário para a conclusão de uma formação típica em licenciatura do Parfor (mais de 3 anos) diminuem a probabilidade que o investimento público na formação desses profissionais retorne na forma de melhores aulas para os estudantes. Ambos os fatores parecem fragilizar o Parfor como instrumento para se atingir a Meta 15 do PNE (100% dos professores formados na área de atuação).

Mostramos, ainda, que somente 42% professores, em nossa amostra, atendem simultaneamente três condições: i) são professores efetivos; ii) matricularam-se em um curso em sua área de atuação; e iii) concluíram o curso e se graduaram pelo Parfor - reforçando, assim, a necessidade de redesenho do processo de seleção do programa.

Nossa pesquisa permitiu-nos ainda confirmar duas hipóteses comuns na literatura sobre o Parfor: que as principais razões para a desistência estão relacionadas a condições de transporte e a distância para o local das aulas e que uma das principais dificuldades dos professores-discentes é conciliar as aulas do Programa com sua atuação como docente na rede pública. Parte dessa dificuldade, ao que tudo indica, ocorre pelo fato das secretarias de educação, que deveriam ser parceiras na implementação do Programa, não estarem executando seu papel a contento: menos de 10% dos respondentes apontaram o cumprimento integral das atribuições pelas secretarias, enquanto 50% afirmaram que a secretaria nada fez ou se limitou a apresentar orientações sobre como realizar a matrícula no programa.

Vimos, por fim, que academicamente o programa foi bem avaliado pelos professores, havendo, contudo, espaço para melhoria no tocante à aplicabilidade do conteúdo ministrado em sala de aula.

Com a intenção de poder contribuir para a produção de conhecimento na área de políticas públicas voltadas para a educação, os resultados desta pesquisa poderão ser utilizados como norteadores de ações dos atuais programas governamentais de formação de professores da rede pública. Especificamente no

que tange ao Parfor, este trabalho indica a importância de: i) criar mecanismos efetivos de validação das inscrições, evitando que recursos públicos sejam investidos fora do objetivo do programa; ii) criar modalidades do programa de curta duração - mais adequada a professores que tenham um vínculo temporário com as redes; iii) melhorar as condições de transporte dos participantes do Programa para as aulas; iv) prever a assinatura de termo de compromisso com incentivos para que o professor não abandone o curso antes da conclusão e com a exigência de que permaneça por um período mínimo vinculado à rede pública de ensino; v) cobrar maior envolvimento das secretarias de educação, principalmente no que tange à liberação dos professores para as aulas e à validação do processo de inscrição; e vi) realizar acompanhamento pedagógico mais próximo dos cursos de forma a assegurar que o conteúdo ministrado tenha relação com a prática docente.

Finalmente, é importante destacar que a metodologia essencialmente descritiva adotada nessa pesquisa não permite estabelecer relações categóricas de causalidade entre a desistência do Programa e as variáveis analisadas. Nesse sentido, seria importante que, no futuro, a presente pesquisa fosse complementada por avaliações de impacto que permitissem confirmar ou não algumas das hipóteses levantadas ao longo desse trabalho.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, M. E. D. A. A produção acadêmica sobre formação docente: um estudo comparativo das dissertações e teses dos anos 1990 e 2000. **Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação de Professores**, v. 1, n. 1, p. 41-56, ago./dez. 2009

AVANCINI, Marta. Fracasso de público. **Revista Educação**, 2011. Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/169/fracasso-de-publico-234946-1.asp>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Brasília: MEC, 2007a. Disponível em: <<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/pde.pdf>> Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007b**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm> Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: 25 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 25 mai. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm#art19>. Acesso em: 25 mai. 2018.

BRASIL. **Portaria nº 82, de 15 de agosto de 2017**. Brasília, 2017a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20173502/do1-2017-04-20-portaria-n-82-de-17-de-abril-de-2017-20173369>. Acesso em: 25 mai. 2018.

BRASIL. **Portaria nº 159, de 15 de agosto de 2017**. Brasília, 2017b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19240629/do1-2017-08-17-portaria-n-159-de-15-de-agosto-de-2017-19240615>. Acesso em: 25 mai. 2018.

CAPES. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - Parfor Presencial - Manual Operativo**. 2014. Disponível em: <https://www.CAPES.gov.br/images/stories/download/legislacao/2782014-MANUAL-OPERATIVO-PARFOR.pdf> . Acesso em: 10 jun. 2019.

CUNHA, T. M. M. C. **Fortalecimento das políticas de valorização docente: diagnóstico de avaliação curricular de cursos presenciais de 2ª licenciatura que estão sendo oferecidos pela Universidade Federal de Pernambuco para o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica do estado de Pernambuco; relatório.** Brasília: CAPES, UNESCO, 2010. (Documento interno).

D'ÁVILA, Jorge Luis. **O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) no Estado de Mato Grosso do Sul: produto de desenvolvimento do estado.** 136 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Mato Grosso do Sul. 2014.

GATTI, Bernadete A. Formação Inicial de Professores para a Educação Básica: Pesquisas e Políticas Educacionais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 57, p. 24-54, jan./abr. 2014.

GATTI, Bernadete A.; BARRETO, Elba de Sá. **Professores do Brasil: impasses e desafios.** Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, Bernadete A.; BARRETO, Elba de Sá. ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte.** Brasília, DF: UNESCO, 300p. 2011.

INEP. **Nota Técnica nº 020/2014. Indicador de adequação da formação do docente da educação básica.** 2014. Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_formacao_legal/nota_tecnica_indicador_docente_formacao_legal.pdf . Acesso em: 20 de agosto de 2019.

JARA, Iaci da Costa. ***Sobrecarga dos trabalhadores da educação através do PARFOR/UFMA.*** In: XII Jornada do HISTEDBR e X Seminário de Dezembro: A crise do capitalismo e seus impactos na educação pública brasileira. São Luís. Anais eletrônicos. 2014.

MARQUES, Marlucy Pereira. **Acesso e permanência dos professores da rede estadual do Amazonas no Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR)**. 156 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais. 2016

MAZZEU, Lidiane Teixeira Brasil. **A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOCENTE NO BRASIL: fundamentos teóricos e epistemológicos**. 32ª Reunião Anual da Anped: Sociedade, Cultura e Educação: novas regulações?. Caxambu, de 04 a 07 de out. 2009.

NEIVA, Luciana Franco de Oliveira. Os processos identitários e de formação de saberes na Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica do IFPI - Floriano. **Form@re. Revista do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica**. Universidade Federal do Piauí, Teresina, v. 2, n. 2, p. 74-91, jul. / dez. 2014.

OLIVEIRA, Jorge Barbosa de. **O curso de Pedagogia no Plano Nacional de Professores da Educação Básica (Parfor) no município de São Paulo de Olivença (AM)**. Dissertação do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz e Fora, 2015.

PAIVA, Francisco da Silva. **Avaliação da Implementação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR): Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), Campus Codó, período 2010-2016**. 101 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, Piauí. 2018.

SHIROMA, Eneida O.; MORAES, Maria Célia M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA JÚNIOR, C. A. **Fortalecimento das políticas de valorização docente: proposição de novos formatos para cursos de licenciatura para o estado da Bahia; relatório**. Brasília: CAPES, UNESCO, 2010. (Documento interno).

SOTERO, Naiara de Araújo. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR): as contradições da profissionalização em tempos de pauperização e precarização do trabalho docente.** 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará. 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE

	Desistentes 205 (1)	Formados 1020 (2)	Total 1,225 (3)
Painel A: Região			
Centro-Oeste	0,04	0,04	0,04
Nordeste	0,32	0,34	0,34
Norte	0,23	0,31	0,30
Sudeste	0,12	0,05	0,07
Sul	0,28	0,26	0,26
Painel B: Gênero			
Feminino	0,65	0,67	0,66
Masculino	0,34	0,33	0,33
Outro	0,01	0,00	0,01
Painel C: Idade			
Menos que 20 anos	0,05	0,04	0,04
Entre 21 e 30 anos	0,43	0,42	0,43
Entre 31 e 40 anos	0,36	0,39	0,38
Entre 41 e 50 anos	0,14	0,13	0,13
Entre 51 e 60 anos	0,01	0,02	0,02
Mais de 61 anos	0,00	0,00	0,00
Painel D: Rede de Ensino			
Estadual	0,39	0,35	0,36
Municipal	0,59	0,64	0,63
Outros	0,02	0,01	0,01
Painel E: Tipo de Vínculo com a Rede			
Efetivo	0,66	0,68	0,68
Temporário	0,34	0,32	0,32

	Desistentes 205 (1)	Formados 1020 (2)	Total 1,225 (3)
Painel F: Etapa de Ensino			
Creche	0,06	0,02	0,02
Ensino Infantil	0,11	0,10	0,10
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	0,34	0,37	0,36
Ensino Fundamental - Anos Finais	0,25	0,30	0,29
Ensino Médio	0,24	0,22	0,22
Painel G: Disciplina que ministra			
Matemática	0,06	0,10	0,09
Português	0,05	0,07	0,07
Ciências	0,04	0,05	0,05
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	0,28	0,29	0,29
Educação Infantil	0,11	0,09	0,09
Outros	0,45	0,41	0,41
Painel H: Tempo do Vínculo com a Rede			
1 a 5 anos	0,44	0,36	0,38
6 a 10 anos	0,27	0,30	0,30
11 anos ou mais	0,29	0,33	0,32
Painel I: Renda			
Até R\$ 1.000,00	0,21	0,19	0,19
R\$ 1.000,01 - R\$ 2.000,00	0,35	0,42	0,40
R\$ 2.000,01 - R\$ 3.000,00	0,29	0,25	0,26
R\$ 3.000,01 - R\$ 4.000,00	0,10	0,09	0,09
R\$ 4.000,01 - R\$ 5.000,00	0,03	0,03	0,03
Mais de R\$ 5.000,01	0,01	0,02	0,02
Painel J: Curso no Parfor			
Pedagogia	0,25	0,24	0,24
Matemática	0,08	0,08	0,08
Educação Física	0,06	0,07	0,07
Formação Pedagógica	0,09	0,07	0,07
Artes**	0,06	0,06	0,06
Ciências da Computação/Informática	0,04	0,06	0,06
Letras - Português	0,07	0,06	0,06
Ciências Biológicas/Biologia	0,03	0,05	0,05
Letras - Inglês	0,04	0,05	0,05
Física	0,05	0,04	0,04
Outros	0,22	0,23	0,23

	Desistentes 205 (1)	Formados 1020 (2)	Total 1,225 (3)
Painel K: Modalidade no Parfor			
1ª Licenciatura	0,34	0,40	0,39
2ª licenciatura	0,57	0,52	0,53
Formação Pedagógica	0,09	0,08	0,08
Painel L: Período das Aulas			
Dias úteis	0,25	0,13	0,15
Dias úteis e Fins de Semana	0,06	0,10	0,09
Férias	0,25	0,30	0,29
Fins de Semana	0,30	0,21	0,23
Fins de Semana e Férias	0,07	0,18	0,16
Outros	0,06	0,08	0,08
Painel M: Turno das Aulas			
Matutino	0,13	0,05	0,06
Matutino e Vespertino	0,46	0,60	0,58
Matutino, Vespertino e Noturno	0,16	0,21	0,20
Noturno	0,16	0,08	0,09
Outros	0,09	0,06	0,07
Painel N: Aulas no Município de Residência			
Sim	0,46	0,42	0,43
Não	0,54	0,58	0,57
Painel O: Distância média*			
até 50km	0,30	0,33	0,33
51km a 100km	0,35	0,31	0,32
101km a 150km	0,11	0,16	0,15
151km a 200km	0,11	0,08	0,08
mais de 201km	0,13	0,11	0,11
Painel P: Forma de Deslocamento			
Ônibus	0,54	0,45	0,46
Carro próprio	0,18	0,28	0,26
Transporte fornecido pela Secretaria	0,11	0,12	0,11
Outros***	0,17	0,16	0,16
Painel Q: Forma de Deslocamento			
Ônibus	0,54	0,45	0,46
Carro próprio	0,18	0,28	0,26
Transporte fornecido pela Secretaria	0,11	0,12	0,11
Outros***	0,17	0,16	0,16

	Desistentes 205 (1)	Formados 1020 (2)	Total 1,225 (3)
Painel R: Ano de Desistência/Conclusão			
2009	0,06	0,00	-
2010	0,05	0,01	-
2011	0,12	0,01	-
2012	0,14	0,04	-
2013	0,15	0,11	-
2014	0,20	0,24	-
2015	0,15	0,17	-
2016	0,07	0,18	-
2017	0,06	0,17	-
2018	0,01	0,07	-

Fonte: Plataforma Freire/CAPES/MEC (dezembro de 2018) e dados coletados pela pesquisa. Elaboração própria.

Notas: *Sob a denominação “artes”, incluímos os cursos de Educação Artística, Teatro, Dança, Música, Artes Plásticas, entre outros. ** Esta pergunta foi feita somente para professores cujas aulas foram ministradas fora de seu município de residência (700 professores). *** Em “outros” estão incluídos professores que declararam se dirigir ao local das aulas em carros alugados, caronas, motos, vans, trens, barcos e “a pé”.

Sofia de Brito Ferreira

Mestre em Administração Pública pelo IDP e Graduada em Pedagogia pela Universidade de Brasília (UnB). Analista de Ciência e Tecnologia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Professora da Secretaria de Educação do Distrito Federal. E-mail: sofiaferreira@gmail.com

Caio Cordeiro de Resende

Doutor (2018) e Mestre (2012) em Economia pela Universidade de Brasília. Atualmente, é Consultor Legislativo no Senado Federal e Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública - Políticas Públicas e Gestão Governamental do IDP. E-mail: caio.resende@idp.edu.br

Recebido em: 15/10/2020

Aceito em: 23/11/2020

Educação no Contexto Amazônico: Capacidades, Relações Intraorganizacionais e os Reflexos na Gestão Educacional

Education in the Amazon Context: Capacities, Organization and Reflexes in Educational Management

Educación en el Contexto Amazónico: Capacidades, Organización y los Reflejos en la Gestión Educativa

LUCAS PEREIRA DA SILVA

<https://orcid.org/0000-0001-5319-0299>

Universidade Federal do Oeste do Pará

Faculdade de Administração

Alenquer, PA, Brasil

RITIELE DE JESUS RODRIGUES

<https://orcid.org/0000-0002-2268-4605>

Universidade Federal do Oeste do Pará

Faculdade de Ciências Contábeis

CARLA RAIANA SILVA PAULA

<https://orcid.org/0000-0002-2418-4153>

Universidade Federal do Oeste do Pará

Faculdade de Administração

Alenquer, PA, Brasil

RAYKELE SENA RIBEIRO

<https://orcid.org/0000-0001-9764-1864>

Universidade Federal do Oeste do Pará

Faculdade de Administração

Alenquer, PA, Brasil

MARCO AURÉLIO DOS SANTOS

<http://orcid.org/0000-0003-3039-6264>

Universidade Federal do Oeste do Pará

Faculdade de Administração

Alenquer, PA, Brasil

LÉO CÉSAR PARENTE DE ALMEIDA

<https://orcid.org/0000-0003-1535-5325>

Universidade Federal do Oeste do Pará

Faculdade de Administração

Alenquer, PA, Brasil

Resumo: Este estudo propõe analisar as relações intraorganizacionais de uma organização pública do contexto amazônico. Para tanto, realizaram-se entrevistas com diferentes atores para subsidiar as discussões. As entrevistas foram examinadas seguindo os princípios da Análise de Conteúdo. Os resultados mostraram que o capital humano, as crenças, o relacionamento, o designer organizacional, entre outros impactam na coordenação e no desempenho das ações organizacionais. Constata-se que, para mitigar os fatores negativos, são necessárias mudanças no sistema de coordenação, no delineamento organizacional, na estrutura de autoridade, de responsabilidade e de especialização dos atores internos.

Palavras-chave: Administração Pública, Contexto da Educação, Capacidades Organizacionais, Administração da Educação.

Abstract: *This study aims to analyse the intraorganizational relations of a public organization in the Amazon context. To this end, interviews were conducted with different actors to support the discussions. The interviews were analysed following the principles of Content Analysis. The results showed that human capital, beliefs, relationships, the organizational designer, among others, impact on the coordination and performance of organizational actions. It appears that to mitigate the negative factors, changes are needed in the coordination system, in the organizational design, in the structure of authority, responsibility, and specialization of the internal actors.*

Keywords: *Public Administration, Education Context, Organizational Capabilities, Education Administration.*

Resumen: *El estudio presente visa analizar las relaciones intraorganizacionales de una organización pública en contexto amazónico. Para ello, se realizaron entrevistas con diferentes actores para apoyar las discusiones. Las entrevistas fueron analizadas siguiendo los principios del Análisis de Contenido. Los resultados mostraron que el capital humano, las creencias, las relaciones, el diseñador organizacional, entre otros, impactan en coordinación y desempeño de las acciones organizacionales. Parece que para mitigar los factores negativos se requieren cambios en el sistema de coordinación, en el diseño organizacional, en estructura de autoridad, responsabilidad y especialización de los actores internos*

Palabras clave: *Administración Pública, Contexto Educativo, Capacidades Organizacionales, Administración de educación.*

INTRODUÇÃO

A educação é uma atividade que gera impacto em todas as áreas da vida de um indivíduo, e a oferta de uma educação de qualidade impulsiona o desenvolvimento de um país e de cada pessoa que tem acesso a ela. É por meio da educação que se torna possível promover o desenvolvimento social, econômico e cultural de uma nação. Para tanto, o sistema educacional precisa contar com organizações capazes de entregar esse serviço de forma eficiente.

Entretanto, como o Brasil é um país com dimensões continentais, há diferentes contextos ambientais, econômicos, culturais, sociais e, sobretudo, educacionais que relevam diferenças entre as regiões e a capacidade de as organizações públicas implementarem as políticas de educação de forma eficiente. Nesse sentido, a capacidade, ou o que Michael Mann chama de poder infraestrutural, envolve um conjunto de recursos e competências que permitem às organizações públicas penetrar na sociedade e implementar as políticas públicas (HOWLETT; RAMESH, 2016; MANN, 1984; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Nessa perspectiva, os recursos e as competências podem ser entendidos como a infraestrutura condizente com as ações organizacionais (EVANS, 1995; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010), como o capital humano capaz de planejar, de organizar, de dirigir, de controlar, de mediar interesses internos e externos de modo a assegurar a liderança administrativas das ações organizacionais (ANNE, 2015; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013; PETERS, 2015, 2018), bem como os recursos para reunir e processar informações quanto à tomada de decisão com base em evidências (PATTYN; BRANS, 2015). Apesar disso, a presença destes elementos não assegura um eficiente processo de coordenação organizacional, pois, segundo Emirbayer e Johnson, (2008); Lee e Lee, (2015) e Tsai, (2002), a depender das relações internas nas organizações, podem surgir diferentes grupos com interesses, culturas e crenças formando diferentes microcosmos setoriais em competição pelos recursos públicos que podem impactar na coordenação das ações organizacionais.

Nessa concepção, os microcosmos representam um complexo sistema de relações entre indivíduos, grupos e unidades organizacionais que podem impactar na eficiência das ações públicas (EMIRBAYER; JOHNSON, 2008; JONES, 2010; SANTOS; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2011). Estes microcosmos apresentam diferentes culturas, crenças, objetivos e mecanismos de comunicação que precisam ser orientados para os objetivos organizacionais (CASCIARO; LOBO, 2015; FAZION; JUNQUEIRA, 2019; GAO; SQUAZZONI; DENG, 2018; PARUCHURI, 2010). Dessa maneira, mesmo que a organização tenha bom delineamento organizacional e pessoas capacitadas para liderar administrativamente, as ações organizacionais e a fragilidade nas relações intraorganizacionais podem comprometer a eficiência das ações organizacionais. Ou seja, caso não exista um bom ambiente interno, a coordenação das ações organizacionais torna-se ineficiente, especialmente nas organizações públicas.

As organizações públicas, por atuarem em áreas nas quais exercem domínio político, acabam criando um ambiente marcado pelo jogo de interesse e de poder, bem como de estratégias de *re-scaling* de sujeitos insurgentes trabalhando

para alcançar interesses particulares que podem dar origem a diferentes modos de coordenação (ACEMOGLU, 2005, 2008; BACHRACH; BARATZ, 2011; BECKER, 1983; BRANDÃO, 2008; NORTH, 1990; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). Nesse sentido, a coordenação é um processo de construção de compatibilidade de diferentes interesses e estratégias (WILLIAMSON, 1996), e fragilidades nas capacidades, bem como nas relações intraorganizacionais podem representar desafios na implementação de programas e projetos nos diferentes contextos municipais.

O contexto municipal é o espaço administrativo mais visível, mais próximo do cotidiano do cidadão, no qual ocorre o jogo de interesse, em que são definidas e implementadas as estratégias de *re-scaling*, bem como ocorrem as falhas nos sistemas de coordenação das organizações públicas (CASTRO, 2003). Consequentemente, é o local em que as fragilidades nas capacidades e nas relações intraorganizacionais podem ampliar a ineficiência das organizações públicas, sobretudo em regiões onde há fragilidades econômicas como a região amazônica.

A região amazônica apresenta um dos piores indicadores de desenvolvimento humano e, especificamente, da educação do país, 0,65 de acordo com o índice Firjan (FIRJAN, 2018). O Pará é o estado com os piores indicadores de analfabetismo, 11,23% de expectativas de anos de estudo, 8,9 anos de frequência de atendimento, 90,8% e de desenvolvimento da educação 0,60 (ATLAS, 2018; FIRJAN, 2018). Logo, apesar dos esforços para constituir uma sociedade amazônica estável e progressista, parece que as organizações responsáveis pela educação na região amazônica não têm conseguido implementar e assegurar a qualidade da educação, sobretudo no que diz respeito à educação nas regiões paraenses.

A região do Baixo Amazonas, apesar de contar com o principal corredor logístico da Região Norte, apresentou em 2017 um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das séries iniciais, 5º ano, e para as séries finais, 9º ano, de média 4,0 e 3,8 pontos respectivamente, estando, assim, abaixo da média nacional (FAPESPA, 2018). No município de Alenquer, o IDEB era de 4,0 para os anos iniciais e 3,6 para os finais. Além do mais, cerca de 15,6% da população com 15 anos ou mais não eram alfabetizados, bem como a região apresenta elevada taxa de distorção idade-série. De acordo com a Fapespa (2018), a taxa de distorção idade-série para o Ensino Fundamental em 2018 foi de 31,9%, ao passo que para o Ensino Médio foi de 46,9%. À vista disso, questiona-se: será que a secretaria de educação de Alenquer apresenta capacidades e bom relacionamento intraorganizacional para dar respostas eficientes aos problemas na educação municipal? Será que as relações formais e informais que ocorrem no interior da organização impactam no desempenho organizacional (FAZION;

JUNQUEIRA, 2019; SANTOS; ROSSONI; MACHADO-DA-SILVA, 2011), ou seja, será que as capacidades e o conjunto de relações intraorganizacionais podem favorecer ou representar entraves ao desenvolvimento de um sistema de coordenação eficiente?

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo analisar as relações entre as capacidades e as relações intraorganizacionais no contexto da Secretaria Municipal de Educação de Alenquer-PA e como estas impactam no desempenho das ações organizacionais. Esta investigação é justificada, uma vez que o estudo das relações intraorganizacionais, especialmente no âmbito das organizações públicas, recebeu pouca atenção em comparação com as relações interorganizacionais, ou seja, daquelas relações que se passam entre as organizações públicas. Ademais, Santos et al., (2011), alegam que estudos das relações intraorganizacionais foram de domínio quase que exclusivo dos psicólogos. No campo da administração, observa-se uma quantidade reduzida de estudos, caso seja comparado ao crescimento exponencial que o tema vem ganhando.

Dessa forma, o estudo permite identificar elementos que impactam na eficiência organizacional, nos objetivos, nos processos decisórios e, sobretudo, na coordenação das ações públicas. Para tanto, faz-se necessário entender a divisão de trabalho, a especialização das atividades, a estrutura de autoridade e de responsabilidade que orientam o sistema de coordenação das organizações públicas. Além do mais, demanda-se decifrar como a estrutura informal, ou seja, a rede de relações sociais, os grupos e a cultura impactam no desempenho, na estrutura de poder e de interesse no interior das organizações (CUNHA, 1999; FAZION; JUNQUEIRA, 2019; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010; OLIVEIRA, 2006; PINHEIRO; CONTI, 2017; VASCONCELLOS; HEMSLEY, 1997). Desse modo, como as organizações são constituídas por e para pessoas, buscar entender interesses e necessidades de pessoas é uma forma de captar como as particularidades organizacionais impactam no sistema de coordenação das ações públicas (CARBONE, 2000; FREITAS, 1997; JONES, 2010; MOTTA, 2007).

Isso se faz necessário, pois, no ambiente interno da organização, há diferentes grupos com culturas, interesses e estratégias distintos que podem romper com o isomorfismo organizacional (CARBONE, 2000; DIMAGGIO; POWELL, 1983; FREITAS, 1997). Esses elementos fazem do ambiente intraorganizacional um espaço socialmente construído por meio das interações sociais (GRISA; ZITKOSKI, 2017; JONES, 2010; MOTTA, 2007). Consequentemente, essas interações impactam no desempenho organizacional e, estudando-as, pode-se obter insights para melhor entender e construir sistemas de coordenação mais eficientes.

Para estudá-las, o artigo traz, na introdução, uma breve apresentação de alguns conceitos descritivos da inter-relação entre capacidades, relações intraorganizacionais e os sistemas de coordenação para gestão da educação. Na segunda seção, apresenta-se, resumidamente, em razão das limitações de tamanho do artigo, o objeto de estudo, a Secretaria de Educação, bem como características municipais que exemplificam os desafios das secretarias de educação no contexto amazônico e os meios usados para atingir o objetivo proposto. Na terceira seção, são apresentados e discutidos os elementos que descrevem as capacidades, as relações intraorganizacionais e seus impactos na coordenação das ações organizacionais da secretaria de educação de Alenquer-PA. Por fim, na última seção, aponta-se a relevância dos conceitos apresentados e discutidos para os sistemas de coordenação e eficiência das ações organizacionais.

METODOLOGIA

Este trabalho foi realizado na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) do município de Alenquer-PA, situado na mesorregião do Baixo Amazonas paraense. O município de Alenquer apresenta uma área de 23.645 Km² e distante 701 km da capital Belém, e possui uma população de aproximadamente 56.480 habitantes (IBGE, 2018). Aproximadamente 72% das famílias estão cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais e, deste total, 89,8% encontram-se abaixo da linha da pobreza.

Assim como nos demais municípios brasileiros, em Alenquer é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação promover o planejamento, a organização, a direção, o controle e a coordenação do processo de ensino-aprendizagem e, por meio de políticas pedagógicas, assegurar a interação das escolas, alunos e comunidade, além de fomentar o desenvolvimento da educação no município a partir das políticas propostas pelo governo. Dessa forma, para responder o objetivo da pesquisa, buscou-se, por meio de entrevistas – realizadas com 24 servidores de diferentes setores, funções e níveis hierárquicos da organização responsável por implementar as políticas de educação municipal – levantar as informações necessárias para fundamentar as discussões.

Para assegurar eficiência e confiabilidade nas análises e interpretações do material, foi utilizado o software estatístico IRAMUTEQ, uma ferramenta que auxilia na efetividade dos estudos qualitativos (CAMARGO; JUSTO, 2013). Esse software segue os princípios da Análise de Conteúdo realizando o agrupamento de diferentes dados não estruturados na forma de documentos textuais ou de tabelas realizando o agrupamento dos elementos explicativos em clusters a partir

do grau de associação de um vocábulo e ao cluster. Esse agrupamento pode ser mensurado estatisticamente por meio do Qui-Quadrado, tendo como nível de significância 5%.

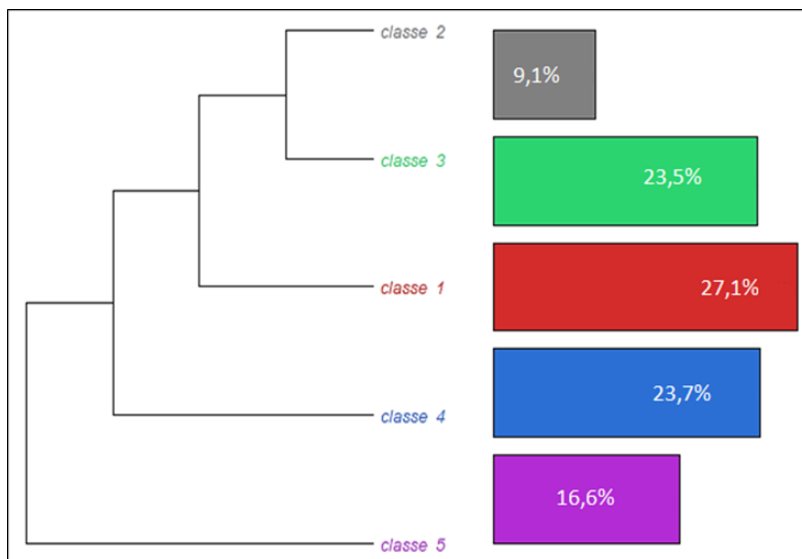
Para a elaboração deste estudo, utilizou-se o método de análise de corpus textuais por meio do qual foram transcritas as entrevistas realizadas na secretaria para que se fizesse uma análise das respostas dos entrevistados, efetuando a classificação das palavras com base na frequência, correlação e na correspondência destas (RATINAUD, 2009). Em virtude disso, empregou-se a Classificação Hierárquica Decrescente (CHD) para agrupar temas a partir da similaridade e correlação das palavras para subsidiar as discussões que se seguem. Além do mais, usou-se a Análise Fatorial de Correspondência (AFC) para identificar como as formas ativas são dispostas no plano cartesiano (CAMARGO; JUSTO, 2013), para identificar a relação de proximidade entre os vocábulos e os clusters explicativas, permitindo fazer associação de contextos explicativos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

As análises textuais no software estatístico IRAMUTEQ foram feitas utilizando 3013 vocábulos que se subdividiram em 880 segmentos de texto ou frases, dos quais 70.00% foram categorizados. O processo de análise deu origem a uma estrutura explicativa formada por 5 clusters, ou aglomerado de palavras que formam um contexto explicativo. Foram formados a partir do grau de associação entre as respostas dos atores internos.

A estrutura explicativa é formada pelas clusters de palavras que representam temas ou contexto explicativo específico citado pelos servidores dentro da organização. A árvore é formada por 5 clusters, iniciando por um contexto generalista e migram para um contexto específico, ou seja, sai de uma visão generalista e migra para contextos específicos que nos ajudam a entender a problemática estudada. Dessa forma, observa-se a partir da Figura 1 que o cluster 5, na cor roxa, é o cluster mais generalista e os clusters 1 e, 2, nas cores cinza e verde, são clusters que abordam temas específicos. Além do mais, as porcentagens indicam o quanto cada cluster explica o problema de forma complementar saindo de um contexto generalista e migrando para um específico, sendo que cada clusters apresenta um percentual explicativo que permite entender a contribuição de cada um na compreensão do tema estudado.

Figura 1 - Classificação Hierárquica explicativa dos problemas organizacionais



Fonte: Os autores

O cluster 5 agrupa 16,6% dos elementos explicativos da dinâmica organizacional. O cluster 5 apresenta maior variabilidade explicativa em relação aos demais clusters. A associação agrupa elementos descritivos da expertise dos funcionários em termos de ingresso no serviço público, tempo de atuação, qualificação para o cargo, função dentro da organização, o processo de desenvolvimento humano e organizacional entre outros elementos que descrevem a ação dos atores internos. Entre os entrevistados, observaram-se diferentes níveis de formação desde o Ensino Médio até a Pós-graduação e, segundo o entrevistado X, *os cargos estão ocupados por concursados, e a menor parte é definida por indicação e nomeação, e são cargos que requerem profissionais mais qualificados*.

Ao determinar que os cargos sejam ocupados de acordo com a necessidade de qualificação profissional, a secretaria assegura a capacidade de liderança administrativa setorial, pois os ocupantes estarão aptos a analisar o ambiente e tomar decisões com base em conhecimentos adquiridos e na experiência prática fazendo com que a secretaria consiga planejar, organizar, dirigir, controlar e liderar administrativamente as ações setoriais de forma autônoma (ANNE, 2015; EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013). Dessa forma, os setores conseguem monitorar o ambiente, mediar interesses, vender ideias políticas e ajudar a delinear de forma objetiva os sistemas de coordenação interno e externo.

A falta desse capital humano poderia impactar em diferentes funções e ações organizacionais criando um problema cíclico para todo sistema político, pois os servidores não conseguiriam monitorar, mediar, fazer frente aos diferentes grupos de interesses, muito menos aconselhar os líderes políticos de forma efetiva, fazendo com que a coordenação se torne confusa com a informação concentrada no nível de rua distante do tomador de decisão (EVANS; RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013; PETERS, 2015). Esse distanciamento poderia fazer com que a organização precisasse de capital humano em quantidade suficiente para realizar as diferentes atribuições. Apesar disso, os resultados apontam para outros problemas captados pelo cluster 4.

O cluster 4 responde por 23,7% da explicação total do tema em estudo e agrupa elementos descritivos do processo que impactam na melhoria da qualidade da educação em âmbito municipal. Dentre os desafios citados pelos entrevistados, destacam-se os problemas financeiros. Em conformidade com o entrevistado X, *os problemas financeiros inibem o investimento na infraestrutura, seja via reformas ou construções de novas escolas, inviabiliza a implementação de ideias e projetos em prol do melhoramento da qualidade da educação municipal.*

Ainda segundo o entrevistado X, *são problemas gerados ao longo dos anos e geram bloqueio parcial ou total dos recursos inviabilizando os projetos, a melhoria na estrutura física das escolas, o pagamento de fornecedores, do transporte e dos professores.* Além do mais, afeta a motivação dos servidores para buscar qualificação e vislumbrar uma chance de melhoria financeira, como relatam os entrevistados A, *todos sabem da importância de se qualificar, porém, a motivação não existe,* e F, *cada ano que passa é tirada alguma gratificação dos funcionários, ou seja, não tem motivação para se qualificar.*

A secretaria tem trabalhado com parceria para mitigar os problemas de qualificação, mas, de forma objetiva, mesmo existindo parcerias a desmotivação limita a melhora do capital humano inibindo a atualização e o poder de planejamento, de organização, de direção, de controle e de mediação de interesse com os diferentes participantes no campo de atuação da organização. Consequentemente, entende-se que a má gestão dos recursos ao longo dos anos acaba por limitar o acesso e a qualidade da população a um serviço, pois faz com que o montante de recursos não seja compatível com as necessidades dos programas e projetos a serem implementados.

O resultado da fragilidade financeira revela que os recursos públicos que deveriam ser usados para atacar os problemas da educação municipal acabam não sendo efetivos pela falta de capacidade de gestão que causa a baixa efetividade na implementação das políticas educacionais. Portanto, os problemas financeiros ao longo dos anos revelam a limitação da gestão dos recursos refletindo como um limitante da implementação de políticas setoriais e educacionais no município.

Em razão disso, a secretaria estaria em desvantagem quando comparada com outra que conta com altos níveis de capital humano motivado para implementar as políticas, monitorar o resultado destas, vender ideias políticas e, sobretudo, mediar interesses e fazer frente aos grupos de interesse para aconselhar os líderes políticos no delineamento dos sistemas de coordenação intraorganizacional e interorganizacional (ANNE, 2015; PETERS, 2015, 2018). Logo, a fragilidade na gestão financeira limita as ações organizacionais em diferentes frentes e cria um vetor de desmotivação que dificulta a consolidação das políticas de educação.

Nessa perspectiva, os atores internos trabalham para superar os entraves e maximizar as ações da secretaria por meio de deliberação coletiva e do planejamento para efetividade das ações públicas. Esses elementos são capturados pelo cluster 1, em vermelho, que responde por 27,1% dos elementos explicativos dos problemas organizacionais. O cluster busca descrever o esforço de planejamento e organização das ações administrativas para preparar e realizar a avaliação da educação no município, bem como o acompanhamento do IDEB e do Censo escolar. Além do mais, descreve as ações para ampliar a interação com a comunidade e o conselho municipal de educação.

Os trabalhos para planejar e orientar as ações organizacionais são feitos de modo deliberativo com os diferentes atores externos e internos. Para o entrevistado X, “a secretaria tem autonomia para tomar decisões e estas são tomadas de maneira compartilhada com membros do conselho municipal e subsecretarias via reuniões”. O entrevistado G destaca que tal *processo tem gerado resultados positivos, tanto pedagógicos quanto financeiros*.

Ao ampliar o processo de deliberação das ações organizacionais, a secretaria cria um ambiente de engajamento e de aprendizado coletivo representando um processo de formação de novas crenças, valores e cultura que ocorre em um grupo que está a aprender coletivamente (NORTH, 1990). Ademais, promove a maior integração do nível de rua com as escalas superiores de decisão evidenciando a ampliação e maior possibilidade de acerto no processo de decisão e planejamento das ações setoriais. Nesse sentido, os resultados mostram que a interação e o relacionamento intraorganizacional apresentam evidências que permitem inferir que se trata de um ambiente saudável para o desenvolvimento das ações organizacionais de modo colaborativo e com poucos conflitos na visão dos entrevistados.

Entretanto, apesar do ambiente ser positivo, alguns elementos descritos nos clusters 2 e 3, de forma específica, salientam o reforço das fragilidades no processo de comunicação e gestão da informação que fragiliza o alcance de objetivos organizacionais. Os clusters explicam 32,6% dos problemas organizacionais e descrevem o processo de reunião de dados e a transmissão de informações entre

os diferentes setores da organização. Nesse sentido, os respondentes alegaram que a secretaria carece de um sistema de informação capaz de armazenar dados e informação. A falta desse sistema dificulta a geração de informação, bem como o processo de transmissão dessas informações. Com base no que fora manifestado pelos entrevistados, a comunicação acontece internamente a partir as reuniões, isto é, tanto com a interação verbal direta quanto por intermédio do aplicativo WhatsApp. No caso da comunicação externa, são utilizados documentos para estabelecer comunicação com outros órgãos. Para os entrevistados B e H, precisa melhorar a comunicação entre os setores.

Na visão de Lee e Lee (2015), o uso desses mecanismos informais pode facilitar o engajamento em uma comunicação mais aberta e baseada na confiança, o que resulta em laços informais legitimadores de compromissos e subculturas grupais. Por outro lado, tais mecanismos podem fazer com que surjam interesses e estratégias setoriais inconsistentes com uma estrutura de coordenação eficiente, uma vez que podem ocorrer divergências quanto ao que foi decidido e o implementado, pois cada setor está sujeito aos ruídos na transmissão das mensagens dificultando o compartilhamento de objetivos e ampliando os problemas de coordenação (EMIRBAYER; JOHNSON, 2008). Portanto, a falta de um sistema de informação eficiente, capaz de facilitar o levantamento, o armazenamento, o processamento e a disseminação de informação, limita a efetividade do processo de tomada das decisões com base nas evidências e na implementação das ações organizacionais (PATTYN; BRANS, 2015).

Somado às fragilidades nos sistemas de gestão de informação, o delineamento organizacional tem falhas que acabam dificultando a descentralização de autoridade, de responsabilidade e do processo de comunicação limitando a capacidade de especialização setorial e dos ocupantes do cargo. A estrutura organizacional da SEMED está dividida de modo que não gera a especialização pelo agrupamento de atividades heterogêneas (CUNHA, 1999; FAZION; JUNQUEIRA, 2019; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010; OLIVEIRA, 2006). Um ponto negativo observado no atual organograma da secretaria, é o fato do setor de Recursos Humanos está subordinado ao setor de Finanças. O resultado desta disfunção estrutural é a ineficiência, uma vez que cada setor passa a atuar de forma distinta, sendo incoerente a relação direta, pois esses setores têm características estruturais e funcionais diferenciadas, fato que delimita a necessidade de agrupamento de atividades a partir da homogeneidade funcional.

Nesta perspectiva, são observadas fragilidades no delineamento organizacional, pois há duplicidade de comando enfraquecendo a linha de autoridade, bem como ocasiona dificuldade na identificação do que deve ser realizado e a quem cada indivíduo deve se reportar (VASCONCELLOS;

Na presença desses problemas, cada setor poderia atuar como um microcosmo relativamente autônomo e orientado para seus próprios objetivos organizacionais criando um ambiente de competição intraorganizacional com distintos modos e estratégias de coordenação (ACEMOGLU, 2005, 2008; BACHRACH; BARATZ, 2011; BECKER, 1983; BRANDÃO, 2008; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). Ao encontrar condições ideais para se tornar um microcosmos, os setores forçam um distanciamento quanto ao que foi planejado e o que é implementado, somando as fragilidades financeiras, fragilidades no delineamento organizacional, nas estruturas de gestão da informação e de comunicação. Observa-se um cenário propício à inação organizacional que reflete na qualidade da educação municipal, como se pode observar a partir da Figura 2.

458 • Rev. Bras. Polít. Adm. Educ. - v. 37, n. 1, p. 447 - 465, jan./abr. 2021

Nesta figura, a AFC mostra, via plano cartesiano, o distanciamento do cluster 1 em vermelho dos demais clusters, tornando explícita a centralidade dos problemas financeiros, estruturais e de comunicação enfrentados pela secretaria. As cores descrevem os clusters e, nesta perspectiva, o cluster 1 na cor vermelha é a associação de vocábulos centrais na explicação do problema estudado, pois reflete as fragilidades financeiras sobre o processo de decisão e planejamento.

Após a identificação destas fragilidades e as suas origens, entende-se que há espaço para alterações na estrutura organizacional buscando melhor delinear a estrutura de autoridade, de responsabilidade e de especialização das atividades organizacionais de modo a torná-las mais eficientes, assim como facilitar a coordenação e comunicação organizacional. Para tanto, as atividades poderiam ser subdivididas a partir da similaridade ou homogeneidade, de modo que as atividades da secretaria passariam a ser realizadas de forma equitativa, integradas e com maior potencial de reduzir a disparidade em termos de qualidade de ensino e estrutura das escolas rurais e urbanas, tornando o processo educacional mais homogêneo.

Após a análise realizada na secretaria de educação, observa-se que vários elementos impactam na cultura e, conseqüentemente, no clima organizacional, pois existem diversos grupos informais na organização, e trazem consigo as subculturas dos setores, visto que em cada setor há um grupo de funcionários que costuma atuar e compartilhar, em sua maioria, os mesmos hábitos (ACEMOGLU, 2005; PATTYN; BRANS, 2015). Mas nem sempre os grupos informais ajudam na efetividade das ações organizacionais, pois na presença de diferentes crenças, valores e culturas setoriais podem existir conflitos que limitam o trabalho coletivo.

Na secretaria em estudo, os resultados apontam para um ambiente de colaboração coletiva expressando uma integração a partir de valores, de crenças e de cultura que assegura a coesão que ajuda na especialização do trabalho realizado dentro do setor do qual pertence (CARBONE, 2000; PETERS, 2015). Como ponto negativo, percebe-se que a fragilidade na comunicação pode ampliar os ruídos na transmissão das mensagens podendo romper com a estabilidade do ambiente organizacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi desenvolvido com intuito de compreender como as relações intraorganizacionais, as capacidades e o contexto impactam no desempenho da Secretaria Municipal de Educação do município de Alenquer. Para isso, fez-se necessária uma análise nos processos internos e da capacidade dos servidores.

Observou-se que a secretaria necessita de melhorias, principalmente na questão financeira, pois, para que a organização consiga desenvolver suas atividades e proporcione uma educação de qualidade. Destarte, os resultados apontaram que os problemas na gestão dos recursos financeiros ao longo dos anos inviabilizam diferentes ações da secretaria que passam pela incapacidade de melhorias na infraestrutura escolar, implementação de programas e projetos gerando desmotivação dos servidores.

Outro ponto a ser destacar tem a ver com os problemas quanto à gestão da comunicação, pois mesmo que haja um esforço para ampliar a deliberação coletiva, o uso de redes sociais como meio de comunicação acaba por ampliar as possibilidades de ruídos no processo comunicativo implicando um distanciamento do que foi planejado ou foi implementado. Somado isso, os resultados apontaram falhas no delineamento organizacional identificando incoerência na distribuição de alguns setores, causando dificuldade no reconhecimento das linhas de autoridade, de responsabilidade e de comunicação, sendo necessária a reformulação do organograma de modo a facilitar a execução dos processos dentro da Secretaria Municipal de Educação.

Nessa perspectiva, os resultados apontaram que, na secretaria estudada, as relações intraorganizacionais têm favorecido o aprendizado coletivo, visto que o ambiente tem propiciado interações colaborativas entre os atores, contribuído com o aparecimento de novas crenças e valores compartilhados favorecendo a coordenação das ações organizacionais. Contudo, novos estudos devem ser realizados, uma vez que se possui um contexto específico e temporário na Secretaria Municipal de Educação de Alenquer que pode mudar conforme os acontecimentos políticos não sendo encontrado em outros contextos. Vale frisar ainda que as organizações podem apresentar os mesmos problemas ou elementos análogos.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1199–1226, 1 out. 2005.

ACEMOGLU, D. Oligarchic Versus Democratic Societies. **Journal of the European Economic Association**, v. 6, p. 1–44, 2008.

ANNE, T. The dilemmas of organisational capacity. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 209–217, 3 set. 2015.

ATLAS. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Consulta**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 149, 2011.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R. H. DA.; SILVEIRA, C. B. (Eds.). . **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Eds.). . **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: Editora da UFBA, 2008.

BRICKSON, S. L. Organizational identity orientation: The genesis of the role of the firm and distinct forms of social value. **Academy of Management Review**, v. 32, n. 3, p. 864–888, jul. 2007.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513–518, 2013.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 1–5, 2000.

CASCIARO, T.; LOBO, M. S. Affective Primacy in Intraorganizational Task Networks. **Organization Science**, v. 26, n. 2, p. 373–389, abr. 2015.

CASTRO, I. E. DE. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, v. 18, n. 36, p. 7–28, 1 jan. 2003.

CUNHA, M. P. Estrutura organizacional : dimensoes, determinantes e formatos. In: CUNHA, M. P. (Ed.). . **Teoria organizacional : perspectivas e prospectivas**. Lisboa: Dom Quixote, 1999. p. 251–279.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

EMIRBAYER, M.; JOHNSON, V. Bourdieu and organizational analysis. **Theory and Society**, v. 37, n. 1, p. 1–44, 9 fev. 2008.

EVANS, P. **Embedded autonomy** : states and industrial transformation. New Jerse: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748, out. 1999.

FAPESPA. Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Estudos e Pesquisa. **Anuário Estatístico**. Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/menu/148>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

FAZION, C. B.; JUNQUEIRA, L. A. P. As dinâmicas intraorganizacionais em um serviço de Saúde e Educação: Análise de Redes Sociais. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 19, n. 4, p. 165–187, 30 set. 2019.

FIRJAN. Federação da Indústria do Rio de Janeiro. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

FREITAS, M. E. DE. **Cultura organizacional**: sedução e carisma? 28 abr. 1997.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, jul. 2013.

GAO, D.; SQUAZZONI, F.; DENG, X. The Intertwining Impact of Intraorganizational and Routine Networks on Routine Replication Dynamics: An Agent-Based Model. **Complexity**, v. 2018, p. 1–23, 11 nov. 2018.

GRISA, G. D.; ZITKOSKI, J. J. Aportes para análise das políticas de ações afirmativas na UFRGS. **Linhas Críticas**, v. 23, n. 50, p. 70–87, 31 dez. 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation and Governance**, v. 10, n. 4, p. 301–313, 1 dez. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em Síntese | Pará | Alenquer | Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/alenquer/panorama>>. Acesso em: 5 out. 2018.

JONES, G. R. **Teoria das organizações**. São Paulo: Pearson, 2010.

LEE, S.; LEE, C. Creative Interaction and Multiplexity in Intraorganizational Networks. **Management Communication Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 56–83, 6 fev. 2015.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. DA. Estruturação da estrutura organizacional: o caso de uma empresa familiar. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. spe, p. 11–32, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 02, p. 185, 28 nov. 1984.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 41, n. spe, p. 87–96, 2007.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. 1. ed. cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, D. DE P. R. DE. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Atlas, 2006.

PARUCHURI, S. Intraorganizational Networks, Interorganizational Networks, and the Impact of Central Inventors: A Longitudinal Study of Pharmaceutical Firms. **Organization Science**, v. 21, n. 1, p. 63–80, fev. 2010.

PATTYN, V.; BRANS, M. Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 183–196, 3 set. 2015.

PETERS, B. G. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 219–228, 3 set. 2015.

PETERS, B. G. **The Politics of Bureaucracy**. Seventh Edition. | New York : Routledge, 2018.: Routledge, 2018.

PINHEIRO, E. V.; CONTI, C. L. A. Participação e conflitos na gestão de escola transformada em comunidades de aprendizagem. **Linhas Críticas**, v. 23, n. 50, p. 131–150, 31 dez. 2017.

RATINAUD, P. **IRAMUTEQ**: Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/front-page/presentation_view>. Acesso em: 25 jun. 2017.

SANTOS, L. G. A. DOS; ROSSONI, L.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Condicionantes estruturais dos relacionamentos intraorganizacionais: uma análise da influência sobre relações de comunicação e decisão. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 1, p. 139–168, fev. 2011.

TSAI, W. Knowledge Transfer in Intraorganizational Networks: Effects of Network Position and Absorptive Capacity on Business Unit Innovation and Performance. **Academy of Management Journal**, v. 44, n. 5, p. 996–1004, 30 out. 2001.

TSAI, W. Social Structure of “Coopetition” Within a Multiunit Organization: Coordination, Competition, and Intraorganizational Knowledge Sharing. **Organization Science**, v. 13, n. 2, p. 179–190, abr. 2002.

VASCONCELLOS, E.; HEMSLEY, J. R. **Estrutura das organizações**: estruturas tradicionais, estruturas para a inovação, estrutura matricial. 2 edição ed. Rio de Janeiro: Pioneira Thomson Learning, 1997.

WILLIAMSON, O. E. **The Mechanisms of Governance**. New York: Oxford. University Press., 1996.

WOO, J. J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 271–283, 3 set. 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 3 set. 2015.

Lucas Pereira da Silva

Graduando em Administração, Campus Universitário de Alenquer-Universidade Federal do Oeste do Pará (CALE-UFOPA-PA), Brasil E-mail: silvalucas5619@gmail.com

Rítiele de Jesus Rodrigues

Graduanda em Administração, Campus universitário de Alenquer-Universidade Federal do Oeste do Pará (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: ritielerodrigues02@gmail.com

Carla Raiana Silva Paula

Graduanda em Administração, Campus universitário de Alenquer-Universidade Federal do Oeste do Pará (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: carlasilva.alq@gmail.com

Raykele Sena Ribeiro

Graduanda em Administração, Campus universitário de Alenquer-Universidade Federal do Oeste do Pará (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: raykele11@gmail.com

Marco Aurélio dos Santos

Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa. Professor no Curso de Administração da Universidade Federal do Oeste do Pará, Campus Universitário de Alenquer. (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: marcooliveira_santos@yahoo.com.br

Léo César Parente de Almeida

Mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Pará. Professor no Curso de Administração da Universidade Federal do Oeste do Pará, Campus Universitário de Alenquer. (CALE-UFOPA-PA), Brasil. E-mail: leocesarpimente@gmail.com

Recebido em: 22/10/2020

Aceite em: 23/11/2020

Nova Gestão Pública e Gestão Democrática da Escola: as experiências da primeira fase de implementação do Programa Ensino Médio Inovador

***New Public Management and Democratic Management of the School:
the experiences of the first phase of implementation of the
Innovative High School Program***

***Nueva Gestión Pública y Gestión Democrática de la Escuela:
las experiencias de la primera fase de implementación del
Programa Educación Secundaria Innovadora***

CLECÍ KÖRBES

<https://orcid.org/0000-0002-8193-2373>

Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação Profissional e Tecnológica
Paraná, PR, Brasil

MONICA RIBEIRO DA SILVA

<https://orcid.org/0000-0002-1729-8742>

Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Observatório do Ensino Médio
Paraná, PR, Brasil

Resumo: O artigo analisa as implicações das abordagens de gestão democrática e de gestão gerencial na implementação do Programa Ensino Médio Inovador em sua primeira fase. Os dados foram obtidos por meio de questionário aplicado em 2006 escolas. Para a sua análise foi utilizada a técnica de análise de conteúdo e o referencial teórico dos modelos de gestão. O estudo evidenciou que as experiências mais próximas das intenções do Programa estiveram associadas a vivências participativas. Detectou que o principal entrave à formação integral foi a adoção de práticas inspiradas na abordagem de gestão gerencial focadas na padronização, na adaptação e no controle.

Palavras-chave: Ensino Médio; Programa Ensino Médio Inovador; Gestão Democrática; Nova Gestão Pública.

Abstract: *The article analyzes the implications of democratic and management approaches in the implementation of the Programa Ensino Médio Inovador (Innovative High School Program) in its first phase. The data was obtained through a questionnaire applied to 2006 schools. The content analysis technique and the theoretical framework of management models were used for its analysis. The study showed that the experiences closest to the Program's intentions were associated with participatory experiences. It was found that the main obstacle to integral training was the adoption of practices inspired by the management approach focused on standardization, adaptation, and control.*

Keywords: *High school; Innovative High School Program; Democratic management; New Public Management.*

Resumen: *El artículo analiza las implicaciones de los enfoques de gestión democrática y gestión gerencial en la implementación del Programa Educación Secundaria Innovadora en su primera fase. Los datos fueron obtenidos a través de un cuestionario aplicado en 2006 escuelas. Para su análisis se utilizó la técnica de análisis de contenido y el marco teórico de los modelos de gestión. El estudio mostró que las experiencias más cercanas a las intenciones del Programa estaban asociadas a experiencias participativas. Se verificó que el principal obstáculo para la formación integral fue la adopción de prácticas inspiradas en el enfoque de gestión gerencial centradas en la estandarización, adaptación y control.*

Palabras clave: *Educación Secundaria; Programa Educación Secundaria Innovadora; Gestión democrática; Nueva administración pública.*

INTRODUÇÃO

O Ensino Médio, última etapa da educação básica, tem se configurado nas políticas públicas brasileiras como um objeto de grande disputa por parte de redes de relações econômicas, sociais e políticas. Nesse contexto, o presente artigo analisou as implicações de distintos modelos de gestão da educação nos processos formativos de Ensino Médio na fase inicial de implementação do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), no período de 2009 a 2013¹. O objetivo principal foi o de caracterizar os modelos de gestão educacional que disputavam a organização de instituições públicas de Ensino Médio no período, e relacioná-los a valores e interesses dos grupos sociais que protagonizavam tais modelos.

Tomou-se como hipótese que a perspectiva gerencial se configuraria como um fator a dificultar a reformulação curricular na perspectiva prevista no

1 O problema de pesquisa surgiu da participação no projeto “Avaliação da Implementação do Programa Ensino Médio Inovador (2011-2014), ação realizada pelo Observatório do Ensino Médio da Universidade Federal do Paraná (UFPR) por solicitação da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC)”, cujos resultados são apresentados no relatório Brasil (2014).

Programa² e explicitada no Parecer CNE/CP n. 11, de 30 de junho de 2009, que tratava da proposta de experiência curricular inovadora do Ensino Médio, bem como na Resolução CNE/SEB n. 2, de 30 de janeiro de 2012, que estabelecia as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM). A hipótese formulada decorreu dos enunciados presentes nesses documentos, que afirmavam a necessidade de ampla participação da comunidade escolar nos projetos de reformulação curricular das escolas, bem como do envolvimento estudantil com vistas à formação para a autonomia.

A pesquisa abrangeu o total das escolas que implementaram o ProEMI no período analisado: 2006 escolas distribuídas em 24 estados e no Distrito Federal. No país, apenas dois estados não haviam implantado o Programa até abril de 2013: Minas Gerais, na região Sudeste, e Alagoas, na região Nordeste. Do total de instituições de ensino que aderiram ao ProEMI, 893 escolas responderam ao questionário. Esse número representa 44,5% das escolas que aderiram ao Programa no período analisado, sendo que, em algumas instituições, mais de um professor respondeu ao questionário, totalizando 1282 professores respondentes.

O percentual de questionários respondidos variou entre as regiões: na região Sul, 64,6% das escolas responderam aos questionários; na região Sudeste, 51,7%; na região Nordeste, 40%; na região Centro-Oeste, 36,6% e; na região Norte, 30%. Dentre os fatores que explicam uma menor incidência de respostas nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, está o acesso mais restrito das escolas dessas regiões aos serviços de internet banda larga e mesmo ao correio convencional.

Com o fim de verificar a relação dos novos modelos de gestão da educação com as experiências curriculares implementadas, foi realizada a análise qualitativa dos relatos das vivências docentes a partir da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977). As seguintes categorias de análise foram adotadas: a adesão ou não a tecnologias propostas no Guia de Tecnologias Educacionais do MEC; o foco das práticas curriculares – no processo ou no produto; a organização do planejamento e da formação continuada dos professores; a abordagem de protagonismo estudantil; e as relações entre a escola e a comunidade.

A próxima seção destina-se à revisão de literatura sobre a gestão do Ensino Médio na relação com as novas abordagens de gestão pública e à análise comparativa entre as abordagens de gestão democrática e gerencial no que se refere às experiências formativas relatadas no período inicial da implementação do ProEMI.

2 O ProEMI foi instituído por meio da Portaria n. 971, de 09 de outubro de 2009, com vistas a induzir mudanças curriculares alinhadas com essas diretrizes e com as matrizes de referência do novo Exame Nacional do Ensino Médio (MEC, 2011b).

AS EXPERIÊNCIAS CURRICULARES DO PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR NO CONTEXTO DAS NOVAS ABORDAGENS DE GESTÃO PÚBLICA

Nas últimas décadas se verifica no Brasil uma disputa em torno de uma nova abordagem de Administração Pública em que se destacam duas vertentes – a Administração Pública Gerencial³ e a Administração Pública Societal – evidenciando que a nova abordagem de gestão pública está em construção (PAULA, 2005). A ênfase da primeira recai na dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa, e a da segunda na dimensão sociopolítica. Essa polaridade reflete a clássica dicotomia que circunda a gestão pública e que se constitui em um dos maiores desafios da sociedade e dos gestores públicos no que tange à Administração Pública na atualidade (PAULA, 2007). De acordo a autora, uma crítica ao modelo gerencialista de Administração Pública é a separação entre questões técnicas e políticas, não se comprometendo com a dimensão sociopolítica das políticas públicas, como com a organização da complexa dinâmica de participação social na sociedade democrática.

A gestão da educação, e em particular do Ensino Médio, não escapa a esse conflito de perspectivas. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Artigo 206, inciso VI; e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9.394/1996, Artigo 3º, inciso VIII, preconizam que o ensino público deve ser ministrado com base no princípio da gestão democrática. Por conseguinte, os debates sobre a gestão escolar focalizam esse princípio e as formas de sua efetivação. No entanto, subsistem diferentes modelos de gestão que, não podendo negar o princípio constitucional da democracia, atribuem a ela diferentes sentidos que variam de acordo com os interesses da diversidade de atores que incidem na formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais.

De acordo com Cabral Neto e Castro (2011), algumas das manifestações do gerencialismo no setor público são: 1) a ênfase nos processos e resultados das políticas públicas, adotando a eficiência, eficácia e produtividade como matriz de referência e mecanismos como modelos de avaliação de desempenho; 2) orientações, métodos, técnicas, instrumentos ou tecnologias apresentadas como politicamente neutras; e 3) a utilização do discurso de participação e autonomia. No campo educacional, os autores destacam programas e projetos dos últimos

3 Esse modelo de gestão tem sido difundido como Nova Gestão Pública, pela similaridade com a expressão e com os princípios da *New Public Management*, do Reino Unido.

governos que se alinham com o gerencialismo, tais como o Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE), o Plano Estratégico das Secretarias (PES) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

Por outro lado, a perspectiva democrática pressupõe a compreensão da educação como um direito social, a busca pela sua qualidade, a descentralização do poder, a autonomia e a participação dos diversos agentes locais interessados na ação educativa para o planejamento, a execução e a avaliação das ações da escola. As estratégias para o fortalecimento dessa forma de gestão são a participação da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico e no conselho escolar (CABRAL NETO; CASTRO, 2011).

Adicionalmente, diversos elementos da cultura escolar intervêm na organização do trabalho pedagógico no Ensino Médio e, em especial, no seu currículo, que é o espaço central pelo qual se efetiva a função da escola. A identificação desses elementos requer o conhecimento das relações efetivamente praticadas na escola. Com base no entendimento de que parte desses processos se manifesta na prática cotidiana dos professores, busca-se identificar nos relatos sobre as suas experiências curriculares mais significativas elementos que se relacionam com os processos de gestão escolar. A análise se estruturou a partir de cinco eixos: a adesão ou não a tecnologias propostas no Guia de Tecnologias Educacionais do MEC; o foco das práticas curriculares – no processo ou no produto; a organização do planejamento e da formação continuada dos professores; a abordagem de protagonismo estudantil; e as relações entre a escola e a comunidade. Na sequência, cada um desses eixos é caracterizado e discutido em relação aos dados coligidos e aos modelos de gestão democrática e gerencial.

A ADESÃO OU NÃO A PROGRAMAS DO GUIA DE TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS DO MEC

Os Guias de Tecnologias Educacionais (MEC, 2009; 2011) foram desenvolvidos no âmbito do PDE-Escola, que segundo o MEC visa alcançar uma educação pública de qualidade mediante a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O PDE foi apresentado à sociedade brasileira em março de 2007 e lançado oficialmente no mês seguinte de modo simultâneo à promulgação do Decreto n. 6.094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O “Compromisso Todos pela Educação”, de acordo com Saviani (2007), foi lançado por um grupo de empresários e se embasa em uma

lógica de mercado que se equipara a uma espécie de “pedagogia de resultados” em que o governo define os instrumentos de avaliação dos produtos e, como desdobramento, exige o ajuste às demandas das empresas.

Para aderir ao PDE foi atribuída às escolas a incumbência de desenvolver o PDE-Escola. Trata-se de um programa de apoio à gestão escolar com recursos financeiros específicos para esse fim e que se caracteriza como uma ferramenta gerencial destinada à elaboração do planejamento estratégico da escola para a melhoria do ensino (MEC, 2006). Cabral Neto e Castro (2011) perceberam que a imposição de instrumentos do gerencialismo para a efetivação do financiamento, como a elaboração do planejamento estratégico induzido por meio do PDE-Escola, fragiliza a gestão democrática e a sua incorporação mais efetiva na cultura escolar, relegando à menor importância a elaboração do projeto político-pedagógico, fundado nos princípios da gestão democrática.

Os Guias de Tecnologias Educacionais contam com tecnologias elaboradas pelo MEC e por instituições e/ou empresas públicas ou privadas, sendo divididos em seis blocos: 1) Gestão da Educação; 2) Ensino-Aprendizagem; 3) Formação dos Profissionais da Educação; 4) Educação Inclusiva; 5) Portais Educacionais; e 6) Diversidade e Educação de Jovens e Adultos. As tecnologias externas foram selecionadas pelo MEC a partir de editais de chamamento público para pré-qualificação de tecnologias, como o Aviso de Chamamento Público MEC/SEB/SECAD/SEED/SEESP n. 1/2009 e o Edital n. 1, de 09 de dezembro de 2011, do Gabinete do Ministro da Educação.

O Instituto Unibanco obteve pré-qualificação para a ação intitulada Programa Jovem de Futuro (PJF). A ação foi destinada ao Ensino Médio para ser realizada em parceria com as Secretarias de Educação e escolas. De acordo com os Guias de Tecnologias Educacionais, o objetivo do PJF seria o de influenciar a gestão escolar no Ensino Médio e, de modo específico:

Este projeto visa, principalmente, oferecer às escolas públicas de Ensino Médio regular apoio técnico e financeiro para a concepção, a implantação e avaliação de um plano de melhoria da qualidade da dinâmica de funcionamento escolar, com duração de três anos, de forma a aumentar significativamente o rendimento dos alunos, nos testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática, e diminuir os índices de evasão/abandono (MEC, 2009, p. 35; MEC, 2011, p. 34).

A tecnologia PJF se baseia no conceito de Gestão Escolar para Resultados (GEpR), uma concepção de caráter gerencial:

O projeto Jovem de Futuro utiliza o conceito de Gestão Escolar para Resultados (GEpR). A ideia básica parte do pressuposto de que não existe organização, sobretudo uma instituição voltada para o interesse público, sem uma qualificação técnica e social da gestão. Nesse sentido, busca apresentar para os gestores escolares estratégias e instrumentos que tornam seu trabalho mais eficiente, criativo e produtivo. Seus princípios orientam para um trabalho com foco nos resultados positivos de ensino e de aprendizagem. Tal proposta sugere a integração de diferentes processos e ferramentas de gestão escolar, a mobilização de recursos humanos, a articulação de recursos técnicos, materiais e financeiros, a divisão de responsabilidades, a adoção de sistemas de informação voltados para o monitoramento, controle e avaliação, a utilização de programas de comunicação para garantir ampla adesão da comunidade às ações da escola, sempre tendo em vista a conquista de melhores resultados na aprendizagem dos alunos. (INSTITUTO UNIBANCO, 2016, s.p.)⁴.

Nessa perspectiva, o termo tecnologia é associado a ferramentas, instrumentos e técnicas politicamente neutras, de caráter racional e universal, com vistas a um trabalho eficiente que garanta o alcance das metas estabelecidas. Essa visão caracteriza uma abordagem instrumentalista de tecnologia que tem reflexos na gestão escolar. Apesar de se afirmar nos Guias de Tecnologias Educacionais do MEC (2009; 2011) que o uso de uma tecnologia só faz sentido se houver comprometimento com a gestão democrática, uma tecnologia de caráter instrumental se configura como um entrave a esta forma de gestão, pois não há participação dos sujeitos da escola no desenho da tecnologia, mas apenas na sua execução de acordo com valores pré-estabelecidos pelos seus autores.

A competência técnica para a formulação de estratégias inovadoras de organização curricular, nesse caso, é atribuída ao Instituto Unibanco. Este, além de disponibilizar a tecnologia oferecia formação continuada aos gestores, coordenadores pedagógicos e professores das escolas como suporte para a sua implementação. Esse aspecto entra em contradição com os pressupostos da proposta de criação do ProEMI, que considera essencial o compromisso político e a competência técnica dos professores, o respeito às diversidades de jovens e o zelo pela autonomia da escola na formulação do seu Projeto Político-Pedagógico (BRASIL, 2009a).

Na pesquisa realizada, o PJF foi mencionado por professores dos estados de São Paulo, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul e Pará.

4 Disponível em: <<http://www.institutounibanco.org.br/jovem-de-futuro/oque-e>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

O FOCO DAS PRÁTICAS CURRICULARES - PROCESSO OU PRODUTO

A ênfase no desenvolvimento das atividades curriculares na escola varia de acordo com o modelo de gestão em que são concebidas, ora destacando as mudanças necessárias e/ou realizadas no processo de ensino-aprendizagem, ora salientando os produtos ou resultados esperados e/ou alcançados, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 01 - Foco das práticas curriculares - processo ou produto

Gestão Democrática	Gestão Gerencial
Foco no aprimoramento do processo de ensino-aprendizagem por meio de: - preocupação com a compreensão e apropriação do conhecimento escolar nos mais diversos componentes curriculares pelo máximo de alunos; - uso de metodologias que contemplam os interesses dos estudantes e favorecem a participação do aluno nas atividades curriculares; - aquisição ou construção e utilização de instrumentos que possibilitem a aplicação empírica de conceitos teóricos trabalhados nas aulas; - realização de experiências de laboratório para aplicação de conceitos teóricos; - desenvolvimento de projetos que relacionam o contexto local com conhecimentos de diferentes componentes curriculares; - articulação entre componentes curriculares de uma mesma área de conhecimento, de áreas de conhecimento distintas e/ou destas com os macrocampos e entre macrocampos; - satisfação de professores e alunos com as metodologias desenvolvidas nas aulas e os novos aprendizados; - o ensino de Língua Portuguesa e Matemática frequentemente é integrado com outros componentes curriculares ou macrocampos para uma aprendizagem mais significativa e prazerosa, por meio de estratégias como a comparação entre um livro e um filme em júri simulado, elaboração de peças de teatro ou dramatizações sobre obras literárias, produção de vídeos, utilização de jogos e outras; - aulas de reforço ministradas pelos professores para os alunos que têm mais dificuldades.	Ênfase na melhoria dos produtos/ resultados de rendimento escolar por meio de: - preocupação com o desempenho dos alunos em avaliações externas, como o ENEM e as avaliações estaduais (SAERJ, SARESP, SPAECE e SIPAVE); - aulas preparatórias, simulados e outras estratégias para motivar os alunos para as provas de avaliação externa; - a frequência e o rendimento escolar são critérios para a participação em determinados projetos, favorecendo os alunos que já se apresentam em vantagem em relação ao conhecimento escolar; - priorização do letramento em Língua Portuguesa e Matemática por meio de aulas de reforço, aulas preparatórias para as provas, competições entre alunos e turmas, concursos de redação e de leitura, olimpíadas, entre outras estratégias; - auxílio nas dificuldades de Língua Portuguesa e Matemática por meio de alunos monitores; - monitoramento de resultados; - emprego de termos próprios do gerencialismo, como metas, eficácia, eficiência e resultados.

FONTE: KÖRBES, 2016.

As práticas curriculares derivadas da gestão democrática caracterizam-se pelo empenho em garantir que todos os alunos se apropriem do conhecimento escolar nos mais diversos componentes curriculares, buscando reduzir as desigualdades com que os alunos iniciam o processo de ensino-aprendizagem. Para tanto, uma das características que diferencia substancialmente as práticas curriculares nessa perspectiva é a consideração dos interesses e necessidades dos jovens estudantes como ponto de partida para o planejamento docente ou para o redimensionamento deste planejamento.

Quanto aos procedimentos didáticos, os professores revelaram que utilizavam instrumentos adquiridos pelas escolas ou que produziam com os alunos instrumentos que possibilitavam a aplicação empírica de conceitos teóricos trabalhados nas aulas. Também destacaram a realização de experiências em laboratórios de ciências e outros. Esse estímulo às atividades teórico-práticas integra as proposições curriculares do ProEMI (BRASIL, 2009a). Outra característica importante do ponto de vista da gestão democrática se referia ao desenvolvimento de projetos que relacionam conhecimentos de diferentes componentes curriculares com o contexto local, articulando o conhecimento escolar com as experiências de vida e de trabalho da comunidade em que se insere a escola, perspectiva estimulada pelo ProEMI.

A articulação entre as áreas do conhecimento foi identificada como capaz de propiciar a efetivação de experiências curriculares que se aproximavam da perspectiva de formação humana integral que o ProEMI buscava estimular. Foram incorporadas novas dimensões de formação com ênfases diferenciadas, dependendo do diálogo com os universos juvenis. Um exemplo é a produção coletiva de um filme curta metragem que propiciou o desenvolvimento de um novo olhar sobre as produções cinematográficas.

As experiências curriculares de viés gerencial, por sua vez, enfatizaram a melhoria dos produtos/resultados de rendimento escolar. Os professores imersos nessa dinâmica ressaltavam a preocupação com o desempenho dos alunos em avaliações externas, como o ENEM e as avaliações estaduais: Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ); Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP); Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE); e Sistema Paraense de Avaliação Educacional (SIPAVE).

Na análise do conjunto de experiências percebeu-se que os professores de escolas focadas nas avaliações externas criavam ou inovavam pouco, enfocando o currículo de caráter fragmentado, repetitivo e enciclopédico. Com base em Krawczyk (2014) é possível reiterar que a adequação às exigências e prioridades das avaliações externas limita a autonomia pedagógica, já que as influências externas nem sempre são compatíveis com os interesses dos sujeitos da instituição escolar. Essa limitação da autonomia parece se desdobrar na redução da liberdade para a criação do novo.

ORGANIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DA FORMAÇÃO CONTINUADA

A organização do planejamento e da formação continuada também se estabelecia de formas distintas dependendo do modelo de gestão, como ilustra o Quadro 2:

Quadro 2 - Organização do planejamento e formação continuada

Gestão Democrática	Gestão Gerencial
- Planejamento semanal coletivo por professores de uma ou mais áreas do conhecimento como parte da carga horária de trabalho que favorece o trabalho interdisciplinar e as trocas de experiências entre professores. - Acompanhamento do planejamento por professor articulador, coordenadores pedagógicos e/ou diretores das escolas. - A organização do Seminário Integrado no Rio Grande do Sul articula as áreas do conhecimento e promove maior diálogo entre professores e destes com os alunos. - A organização curricular das disciplinas por blocos de conhecimento, implantada em uma parte das escolas paranaenses, influencia o planejamento de metodologias mais significativas pelos professores. - Planejamento a partir das necessidades e interesses dos alunos, buscando formas mais dinâmicas de ensinar e aprender. - Acompanhamento da aprendizagem dos alunos e organização de estratégias de recuperação. - Disponibilidade de recursos financeiros para as ações pedagógicas inovadoras e a maior disponibilidade de materiais e tecnologias educacionais. - Dedicção exclusiva do professor a uma escola e maior carga horária destinada ao planejamento. - Liberdade para planejar. - Descentralização de recursos financeiros para a escola organizar a formação continuada dos professores e escolher os ministrantes de acordo com as necessidades. - Estudos na hora-atividade do professor, com orientações da equipe responsável pelo ProEMI na escola. - Apresentação de novas demandas de formação, como o aprofundamento do sentido dos macrocampos. - Realização de cursos para aprendizagens específicas, como manuseio de equipamentos. - Realização de oficinas de formação continuada por estudantes universitários. - Participação no curso de atualização Juventude Brasileira e Ensino Médio Inovador (JUBEMI), sob a responsabilidade do Observatório da Juventude da Universidade Federal de Minas Gerais e do Observatório Jovem da Universidade Federal Fluminense, que desenvolveram o curso a partir de parceria com o Ministério da Educação. - Dificuldades relacionadas com a condição docente, como a baixa remuneração acompanhada de longas jornadas de trabalho em mais de uma escola, quadro de professores incompleto, falta de formação continuada, inadequação do espaço físico, acúmulo de funções, falta de professor articulador.	- O planejamento dos professores é fortemente influenciado pelo PJJ, suas metodologias e materiais didáticos, enfrentando adesões e resistências. - Falta de consulta aos docentes e outros segmentos da comunidade escolar sobre a implementação do ProEMI. - Discussão das dificuldades do trabalho realizado na escola e definição de metas. - Discurso híbrido quanto aos referenciais orientadores das práticas pedagógicas, como os do ProEMI e PJJ. - Participação em reuniões pedagógicas e busca de maior articulação entre as disciplinas. - Suporte financeiro para o desenvolvimento de ações pedagógicas. - Planejamento de aulas diferenciadas. - Formação continuada vinculada ao PJJ, do Instituto Unibanco, que se constitui em uma espécie de treinamento para implantar metodologias pensadas externamente à escola. - Na descontinuidade da parceria com o Instituto Unibanco em São Paulo, os professores ficaram desinformados e desorientados sobre as ações do ProEMI. - Discussão de resultados da avaliação em larga escala. - Dificuldades relacionadas ao acúmulo de funções, à sobrecarga de trabalho, à falta de professor articulador do ProEMI e à rotatividade de professores.

FONTE: KÖRBES, 2016.

De modo alinhado com a perspectiva democrática, em alguns estados, entre eles Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, foram observadas experiências de planejamento semanal coletivo por professores de uma ou mais áreas do conhecimento como parte da carga horária de trabalho. Essa organização favorecia o trabalho interdisciplinar e as trocas de experiências entre professores. Em muitos casos os períodos de planejamento eram acompanhados pelo professor articulador, por coordenadores pedagógicos e/ou diretores das escolas.

As condições propiciadas pelo ProEMI, como a maior disponibilidade de recursos financeiros, materiais e tecnológicos para as ações pedagógicas inovadoras, a dedicação exclusiva do professor a uma escola e a maior carga horária destinada ao planejamento foram destacadas como facilitadoras do planejamento de atividades integradoras. A descentralização de recursos financeiros também foi enfatizada com relação à organização da formação continuada dos professores, por viabilizar a definição dos temas e a escolha dos ministrantes pela escola de acordo com as suas necessidades.

Nas experiências destacadas pelos professores foram evidenciados também processos de organização do planejamento e da formação continuada, marcados pela perspectiva gerencial. Essas características se manifestaram com mais força em escolas que aderiram ao PJE. Nos limites da sua autonomia e nas possibilidades de sua resistência, os professores sinalizaram dificuldades do trabalho realizado na escola e a preocupação com os resultados das avaliações em larga escala. Foi possível identificar, ainda, discursos híbridos como “ProEMI/PJE”, como se os pressupostos e referenciais das práticas pedagógicas fossem idênticos.

No contexto do PJE, a formação continuada adquiriu o duplo caráter de reforçar a heteronomia e de ser instrumento de valorização docente, constituindo-se em uma espécie de treinamento para implantar metodologias pensadas externamente à escola com o uso de materiais a elas associados. Os sujeitos docentes, deslocados das condições de autoria, ora reconheceram os “cardápios de metodologias” como caminhos certos e seguros para o alcance das metas estabelecidas, ora exercitaram a crítica sobre a sua articulação com as reais necessidades e interesses da comunidade escolar.

A ABORDAGEM DE PROTAGONISMO JUVENIL

O desenvolvimento do protagonismo juvenil foi uma das ações previstas no programa para inovações curriculares, conforme o Parecer CNE/CP n. 11/2009. Também o Parecer CNE/CEB n. 5/2011, ao tratar da gestão democrática, destacou a importância do protagonismo dos estudantes atribuindo-lhe o seguinte sentido:

Como sujeitos de direitos, os estudantes devem tomar parte ativa nas discussões das regras da escola, sendo estimulados à auto-organização e devem ter acesso a mecanismos que permitam se manifestar sobre o que gostam e o que não gostam na escola e a respeito da escola a que aspiram. (BRASIL, 2011a, p. 34).

A Resolução CNE/CEB n. 2/2012, Art. 16, XXI, determinava que o Projeto Político-Pedagógico das escolas de Ensino Médio deveria considerar a “participação social e protagonismo dos estudantes, como agentes de transformação de suas unidades de ensino e de suas comunidades”. Adicionalmente, o Art. 17, II, b, orientava os sistemas de ensino a promover mecanismos de participação da comunidade que possibilitassem a organização de atividades educacionais e socioculturais favoráveis à iniciativa, à autonomia e ao protagonismo social dos estudantes.

Assim como acontece com a apropriação do termo gestão democrática, o protagonismo juvenil também adquiriu diferentes sentidos e significados, conforme sintetizado no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 - Protagonismo estudantil

Gestão Democrática	Gestão Gerencial
- A participação dos alunos como sujeitos ativos no processo de ensino-aprendizagem é potencializada pela realização de aulas que consideram os seus interesses e as suas necessidades, gerando efeitos positivos na sua relação com o professor, com a escola e com o conhecimento. - Os estudantes não contemplados pelo ProEMI reivindicam seu direito de participação no programa. - Os estudantes questionam as atividades desenvolvidas no ProEMI e abandonam as aulas quando não são de seu interesse. - As escolas estimulam a livre iniciativa, a mobilização e a organização dos estudantes para a implantação do Grêmio Estudantil. - A incorporação de novos espaços e tempos educativos e a abertura da escola para a comunidade a partir de sua função social valoriza a criação de meios de participação e de produção de conteúdo pelos alunos. - O diálogo dos professores com os alunos proporciona, aos primeiros, um novo olhar sobre os jovens; e aos segundos, um maior entusiasmo pela aprendizagem e maior aproximação com a escola.	- Associação de metodologias do Instituto Unibanco, como Agente Jovem, Valor do Amanhã e Superação na escola, com o protagonismo juvenil. Portanto, a participação dos estudantes é delimitada por metodologias definidas externamente à escola. - Desenvolvimento de ações solidárias pontuais, individuais ou coletivas, para desenvolver atividades de manutenção da escola e de apoio a grupos socialmente vulneráveis.

FONTE: KÖRBES, 2016.

O discurso da participação ativa dos alunos, de acordo com Ferretti, Zibas e Tartuce (2004), não é novo, mas lembra processos de descontextualização e recontextualização, em que é aplicado a contextos, práticas e relações sociais distintos daqueles em que se originou. Como bem evidenciam os autores, a partir de análise de literatura e de documentos oficiais dos anos 90, o protagonismo juvenil é um conceito multifacetado, sujeito a diversas interpretações que atribuem à participação estudantil sentidos pedagógicos e políticos variados.

A análise das experiências de professores nos primeiros anos de implantação do ProEMI demonstrou a permanência dessas contradições. O primeiro grupo de experiências, caracterizadas como democráticas, incorpora algumas das dimensões induzidas pelo ProEMI, como a consideração das condições e dos interesses juvenis como ponto de partida do planejamento de ações da escola e dos professores. O diálogo dos professores com os alunos sobre as suas condições juvenis e expectativas em relação à escola proporcionou aos primeiros um novo olhar sobre os jovens e aos segundos, um maior entusiasmo pela aprendizagem e maior aproximação com a escola.

Outro aspecto que favorece a participação diz respeito à incorporação de novos espaços e tempos educativos e à abertura da escola para a comunidade a partir de sua função social. Nesse processo foi destacada a valorização dos meios de participação e de produção de conteúdo pelos alunos, bem como o estímulo à livre iniciativa, à mobilização e à organização dos estudantes para a implantação do Grêmio Estudantil.

Os depoimentos dos professores que acompanharam práticas dinamizadoras da efetiva participação dos estudantes reafirmaram o argumento de Dayrell e Carrano (2014) de que a experiência de participação ativa é educativa e formativa, podendo potencializar processos de aprendizagem mais amplos na escola. Quando os professores não oportunizavam espaços para a manifestação dos estudantes ou quando as visões dos estudantes não foram incorporadas nos modos de ação da escola, isso foi compreendido como fator de abandono do Programa. Do mesmo modo, em alguns casos, segundo os professores, os alunos reivindicavam seu direito de participação no Programa porque se sentiam excluídos, por um lado, e atraídos, por outro lado.

Outro grupo de experiências incluiu as escolas que aderiram ao PJJ, do Instituto Unibanco, e que revelaram práticas de gestão gerencialistas. Nessas escolas a participação dos estudantes era delimitada por metodologias definidas externamente à escola, como Agente Jovem, Valor do Amanhã e Superação na escola. Nessas propostas, o protagonismo juvenil estava associado frequentemente com ações solidárias pontuais, individuais ou coletivas, para desenvolver atividades de manutenção da escola e de apoio a grupos socialmente vulneráveis: na escola

(alunos com dificuldades na aprendizagem dos conteúdos); ou em seu entorno (instituições de acolhimento de idosos, crianças ou outras). Nessas experiências o enfoque consistia na criação de uma sensibilidade solidária que gerava satisfação individual e integração entre os membros envolvidos na ação.

AS RELAÇÕES ENTRE A ESCOLA E A COMUNIDADE

A articulação da escola com as famílias e a comunidade para a consecução da gestão democrática está estabelecida na LDBEN n. 9.394/1996, nos artigos 12, 13 e 14. Ela representa uma responsabilidade dos profissionais responsáveis pela gestão de unidades escolares e dos sistemas de ensino. A forma pela qual as escolas efetivam essa articulação, contudo, também variou de acordo com os modelos de gestão adotados na prática, como ilustra o Quadro 4:

Quadro 4 - Relação escola - comunidade

Gestão Democrática	Gestão Gerencial
- Maior aproximação, articulação e comunicação da escola com os diversos segmentos da comunidade escolar, que favorece a relação dos estudantes com a escola e o conhecimento. - Discussão da avaliação interna e externa da escola e elaboração de planos para melhorar a qualidade do ensino como parte da elaboração coletiva e autônoma do Projeto Político-Pedagógico. - Apreciação de trabalhos dos alunos pelos diversos segmentos da comunidade escolar. - O espaço educativo expande-se para além da escola com atividades planejadas a partir da sua função social que, muitas vezes, são integradas ao currículo e dialogam com as condições de vida dos moradores. Assim, ocorrem atividades pedagógicas no entorno próximo à escola ou município, nas universidades, em órgãos públicos, empresas e outros locais. - A aproximação da escola com as famílias dos alunos contribui para combater o abandono escolar. - As adesões e resistências das famílias ao ProEMI reforçam a importância do envolvimento das famílias dos alunos em todas as fases da implantação do programa. - O desenvolvimento de ações pedagógicas e solidárias junto a entidades locais.	- Maior aproximação entre escola e comunidade, em especial, uma maior integração entre professores, gestores, alunos e pais de alunos, aspecto atribuído à metodologia P.J.F. - Participação da comunidade na manutenção e limpeza da escola, com base em metodologias do Instituto Unibanco. - Discussão da avaliação interna e externa da escola e elaboração de planos para melhorar a qualidade do ensino de acordo com as orientações do P.J.F.

FONTE: KÖRBES, 2016.

Nas últimas décadas as relações entre a escola e as famílias se tornaram mais intensas, levando ao reconhecimento da necessidade de um diálogo mais efetivo entre as duas instituições, a mudanças nessas instâncias de socialização e a novos contornos na relação entre elas (NOGUEIRA, 2005).

Nessa linha de pensamento, uma das primeiras dimensões a considerar em relação ao ProEMI é que a sua implementação afetava o cotidiano das famílias. A frequência dos alunos à escola em período integral, em todos ou em alguns dias

da semana, ou a extensão da carga horária em um dos turnos afetava a rotina das famílias e dos jovens, em particular. Assim, o diálogo com os jovens e as suas famílias sobre a implementação era condição essencial para a gestão democrática.

A segunda dimensão a analisar são os contornos dessa relação. Nogueira (2005) identifica três grandes tendências na relação entre família e escola: 1) uma maior aproximação entre as duas instâncias com a multiplicação e diversificação dos contatos formais e informais; 2) a individualização da relação; e 3) a redefinição dos papéis das duas instâncias, ainda que sem fronteiras claramente definidas – a escola não se limita à atribuição de desenvolvimento intelectual dos alunos e a família começa a requerer o direito de intervir nas questões de ordem pedagógica. Todas essas tendências foram observadas nos relatos dos professores com relação ao ProEMI, sendo que o conteúdo da relação depende das abordagens de gestão. Em relação à primeira tendência, a maior aproximação da escola com os diversos segmentos da comunidade escolar (e não apenas com a família) foi destacada em experiências que se orientavam por ambas as abordagens de gestão, mas com contornos distintos.

Por um lado, nas experiências marcadas pela gestão democrática verificou-se maior ênfase sobre os efeitos positivos da articulação e comunicação entre a escola e a comunidade na relação dos estudantes com a escola e o conhecimento como, por exemplo, no combate ao abandono escolar. Por outro lado, nas experiências de viés gerencial atreladas ao PJJ destacou-se a integração pessoal entre professores, gestores, alunos e pais de alunos.

No que se refere à segunda tendência, a aproximação entre a escola e a comunidade reforçada pelo ProEMI foi compreendida como processo de individualização, principalmente, em virtude do maior tempo dos alunos na escola e de novas oportunidades criadas para a participação das famílias.

É, no entanto, quanto à terceira tendência sobre as relações entre a escola e a família, apontada por Nogueira (2005), que se observam as mudanças mais significativas proporcionadas pelo ProEMI. Em experiências de ambas as abordagens de gestão (democrática e gerencial), a escola abria espaços para a participação dos pais em assuntos de natureza pedagógica, mas o fazia sob concepções e formas distintas. Como exemplo, na gestão democrática, a discussão da avaliação interna e externa da escola e a elaboração de planos para melhorar a qualidade do ensino realizava-se no contexto da elaboração coletiva e autônoma do projeto político-pedagógico. Nessa dinâmica, os sujeitos são coautores da apresentação, análise, discussão e definição das propostas de melhoria da qualidade do ensino, em especial por meio das instâncias colegiadas. Já, na gestão gerencial, esse processo se orientava pelas ações pré-definidas nas metodologias do Instituto Unibanco, como parte da execução do PJJ. Pode-se inferir a partir das experiências

analisadas que ocorreu um processo de convencimento da comunidade escolar, em especial das famílias, para saborear as metodologias propostas como caminho certo e seguro para obter melhores resultados no desempenho acadêmico dos alunos. Nesse sentido, a ação dos sujeitos da comunidade escolar consistiu em referendar essas metodologias que atrelam a melhoria da qualidade à melhoria de desempenho acadêmico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto de uma grande disputa em relação às políticas públicas para o Ensino Médio, última etapa da Educação Básica, este artigo analisa as implicações das novas abordagens de gestão, notadamente a democrática e a gerencial, na formação desenvolvida nessa etapa de ensino, na fase inicial da implantação do ProEMI (2009 a abril de 2013) em escolas de diferentes regiões do país. Para tanto, buscou identificar nas experiências relatadas por professores as relações entre os processos formativos e a gestão escolar.

O exame dos dados confirma a hipótese de que a abordagem gerencial dificultava a reformulação curricular na perspectiva da formação humana integral, prevista no Parecer CNE/CP n. 11/2009, que tratava da proposta de experiência curricular inovadora do Ensino Médio, e na Resolução CNE/SEB n. 2/2012, que instituiu as DCNEM em consonância com a Resolução CNE/CEB n. 4/2010, que definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.

A gestão democrática e os processos formativos, alinhados com essa perspectiva, foram a principal tendência observada nos relatos de experiência dos professores na implementação do ProEMI. O principal entrave ao fortalecimento da gestão democrática, princípio constitucional do ensino público, foi a adoção da tecnologia educacional PJJF, do Instituto Unibanco. O PJJF se baseia no conceito de Gestão Escolar para Resultados e foi concebido de acordo com os princípios da abordagem gerencial, um modelo de gestão que se pauta por parâmetros de qualidade, reconhecidos no meio empresarial.

Dado seu caráter instrumental, a tecnologia educacional PJJF não possibilitava a efetiva participação dos sujeitos da escola no seu desenho. Estes tomavam parte apenas na sua execução de acordo com valores pré-estabelecidos pelos seus autores.

Com relação ao foco das práticas curriculares inovadoras relatadas pelos professores, as experiências alinhadas com a perspectiva democrática se preocupavam em garantir uma efetiva aprendizagem a todos os alunos em todas as áreas do conhecimento e componentes curriculares. Uma atenção

especial foi dada àqueles que se encontravam em desvantagem na apropriação do conhecimento escolar, seja no processo de ensino-aprendizagem como um todo ou em aulas de recuperação ministradas por profissionais docentes.

Com base nos relatos dos professores é possível afirmar que a articulação entre as áreas de conhecimento possibilitou o desenvolvimento de práticas pedagógicas que se aproximavam da perspectiva de formação humana integral que o ProEMI buscava induzir. Em outra direção, as experiências curriculares marcadas pela abordagem gerencial associavam a melhoria da qualidade com a elevação dos índices de rendimento acadêmico. Mais especificamente, as práticas pedagógicas focalizavam o produto final do processo de ensino-aprendizagem e ressaltavam os resultados em avaliações externas como o ENEM e as avaliações estaduais, tais como SAERJ, SARESP, SPAECE e SIPAVE.

Por fim, a análise comparativa dos enfoques da abordagem democrática e gerencial elucidou que as disputas em torno da gestão do Ensino Médio estão diretamente relacionadas com o projeto educativo pretendido pelos grupos de interesse envolvidos.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Parecer CNE/CP n. 11/2009**. Trata da proposta de experiência curricular inovadora para o Ensino Médio. Brasília/DF, MEC/CNE, 30 jun. 2009a.

_____. **Portaria ministerial n. 971 de 09 de outubro de 2009**. Institui o Programa Ensino Médio Inovador. Brasília, DF, 09 de out. 2009b.

_____. **Programa Ensino Médio Inovador**. Documento Orientador. Setembro-2009c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/documento_orientador.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2013.

_____. Guia de Tecnologias Educacionais. Aviso de Chamamento Público MEC/SEB/SECAD/SEED/SEESP N°. 1/2009. Pré-qualificação de Tecnologias que Promovam a Qualidade da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 3, p. 41-44, 21 maio 2009d.

_____. **Resolução n. 4, de 13 de julho de 2010**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília, DF, MEC/CNE/CEB, 13 jul. 2010.

_____. **Parecer CNE/CEB n. 5 de 04 de maio de 2011**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, DF, MEC/CNE/CEB, 04 maio 2011a.

_____. **Programa Ensino Médio Inovador**. Documento Orientador. 2011b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/documento_orientador.pdf. Acesso em: 26 mar. 2012.

_____. Edital n. 1, de 09 de dezembro de 2011. Pré-qualificação de tecnologias educacionais que colaborem para a ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação integral e integrada e da articulação da escola com seu território. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, n. 237, seção 3, p. 32-38, 12 dez. 2011c.

_____. **Resolução CNE/SEB n. 02 de 30 de janeiro de 2012**. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, DF, MEC/CNE/SEB, 30 de jan. 2012.

_____. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 07 maio 2015.

_____. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica. Universidade Federal do Paraná. **Avaliação da implementação do Programa Ensino Médio Inovador (2011-2014)**. Relatório. Curitiba, 2014.

CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul./set. 2011.

DAYRELL, J.; CARRANO, P. Juventude e Ensino Médio: quem é este aluno que chega à escola. In: DAYRELL, J.; CARRANO, P.; MAIA, C. L. (Orgs.). **Juventude e Ensino Médio: sujeitos e currículos em diálogo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 101-133.

FERRETI, C. J.; ZIBAS, D. M. L. TARTUCE, G. L. B. P. Protagonismo juvenil na literatura especializada e na reforma do Ensino Médio. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 122, p. 411-423, maio/ago. 2004.

KÖRBES, C. **As implicações da gestão democrática e gerencial nas experiências curriculares no Ensino Médio**. Relatório de pós-doutorado. Curitiba/PR: Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, 2016.

KRAWCZYK, N. Uma roda de conversa sobre os desafios do Ensino Médio. In: DAYRELL, J.; CARRANO, P.; MAIA, C. L. (Orgs.). **Juventude e Ensino Médio: sujeitos e currículos em diálogo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 75-98.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola; aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. 3 ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.

_____. **Guia de Tecnologias Educacionais 2009**. Organização Cláudio Fernando André. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2009. 170 p.

_____. **Guia de Tecnologias Educacionais 2011/12**. Organização COGETEC. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2011. 196 p.

NOGUEIRA, M. A. A relação família-escola na contemporaneidade: fenômeno social/interrogações sociológicas. **Análise Social**, v. XL, n. 176, 2005, p. 563-578.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, 2005.

_____. **Por uma Nova Gestão Pública:** limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204 p.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

Cleci Körbes

Doutora em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Professora do Setor de Educação Profissional e Tecnológica da Universidade Federal do Paraná. E-mail: cleci.korbes@ufpr.br

Monica Ribeiro da Silva

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Observatório do Ensino Médio. Pesquisadora do CNPq. E-mail: monicars@ufpr.br

Recebido em: 02/10/2020

Aceito em: 01/11/2020

Liberdade de ensino ou escolha da família? Velho dilema, nova roupagem

Freedom of teaching or family choice? Old dilemma, new clothes
¿Libertad de enseñanza o elección familiar? Viejo dilema, nuevo traje

VIVIANE MERLIM MORAES

Departamento Sociedade, Educação e Conhecimento

<https://orcid.org/0000-0001-6499-0558>

Universidade Federal Fluminense

Faculdade de Educação

Departamento Sociedade, Educação e Conhecimento

Niterói, RJ, Brasil

Resumo: Este artigo se baseia na educação como direito público subjetivo, da Constituição Federal de 1988 ao Brasil de 2020. O avanço da direita protofascista nos pleitos de 2014 a 2018 delineou um encaminhamento da educação: a escolha da família como liberdade de ensino. Pesquisa qualitativa, com resultados parciais, apresenta a tramitação de Projetos de Lei, como os que visam à Escola Sem Partido e à possibilidade de educação domiciliar – *homeschooling* – como ataques ao direito educacional e à liberdade de ensino, pondo em risco a existência da educação pública como garantia de um país democrático.

Palavras-chave: liberdade de ensino, Escola Sem Partido, educação domiciliar; protofascismo.

Abstract: *This work is based on education as a subjective public right, from the Federal Constitution of 1988 to the Brazil of 2020. The rise of the proto-fascist political right in the elections from 2014 to 2018 outlined a referral to education: the family choice as freedom of teaching. It is a qualitative research with partial results that presents the progress of proposed laws, such as those that aims at School without Party and the possibility of homeschooling as attacks to the educational right and to the freedom of teaching, endangering the existence of public education as a guarantee to a democratic country.*

Keywords: *freedom of teaching, School without Party, homeschooling, proto fascism.*

Resumen: *Este artículo se basa en la educación como derecho público subjetivo, desde la Constitución Federal de 1988 hasta el Brasil de 2020. El avance de la derecha protofascista en las elecciones de 2014 a 2018 trazó un reenvío de la educación: la elección de la familia como libertad de educación. Una investigación cualitativa, con resultados parciales, presenta la tramitación de Proyectos de Ley, como los dirigidos a la Escuela Sin Partido y a la posibilidad de la educación en casa – homeschooling – como atentados al derecho educativo y a la libertad de educación, poniendo en riesgo la existencia de la educación como garantía de un país democrático.*

Palabras clave: *libertad de enseñanza; Escuela sin Partido, educación en casa, protofascismo.*

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se apresenta como possibilidade de análise da realidade educacional brasileira a partir das últimas eleições, nos anos de 2014, 2016 e 2018, mais especificamente a partir do último pleito, que elegeu o presidente Jair Messias Bolsonaro. Neste período, medidas regressivas no que se refere à garantia dos direitos humanos e, por conseguinte, do direito à educação, começaram a ser intensificadas, em um movimento de afronta à lei magna. Desde a sua promulgação, fundou-se no Brasil uma inovação no campo da legislação, com a educação elevada à esfera de direito público subjetivo, o que permite que cada cidadão ou grupo organizado acione o Estado para a garantia de sua execução. A materialização de tal dispositivo se efetivou por meio da garantia de implantação e ampliação de uma rede de escolas públicas, gratuitas, laicas e pautadas na “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” e no “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”, conforme consta nos incisos II e III do artigo 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Todavia, mesmo durante o processo de elaboração da constituição, ainda na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), não havia consenso entre os deputados sobre o que de fato significava garantir o direito à educação. Em estudo anterior, analisamos o processo de tramitação do texto da educação entre as diferentes etapas do processo constituinte e concluímos que duas categorias estão diretamente associadas a tal direito, a saber: *democratização das oportunidades educacionais e liberdade de ensino* (MORAES, 2018). Neste texto, tomaremos como base a última delas.

Dessa forma, partimos da perspectiva de liberdade de ensino – trazida por autores como Anísio Teixeira (1968), Florestan Fernandes (1960), Luiz Antonio Cunha (2020) e Jamil Cury (2010) – para confrontar com as concepções reacionárias, que diminuem o fazer educacional ao terreno restrito da instrução neutra, em consonância com a ideologia libertariana, explicada por Luis Felipe Miguel (2018, p.19) em obra recente. Entendemos que algumas concepções que atravessaram a ANC, representadas pelo posicionamento de deputados constituintes em seus argumentos, assim como nas suas vinculações com órgãos, sindicatos e/ou associações, foram amplificadas nos últimos anos, tendo em vista todo o processo social vivido no período que desencadeou o *impeachment*, em 2016, assim como permitiu a eleição de um presidente com características protofascistas¹, em 2018. Destacamos, neste contexto, o espaço alcançado pelo

1 De acordo com Lyra (2020), o protofascismo se refere, em linhas gerais, aos aspectos assumidos por pessoas ou governos que se aproximam dos ideais proclamados pelo nazismo e fascismo. Possui íntima vinculação com os interesses do capital financeiro, trazendo um líder carismático com uma retórica agressiva, diferentemente do exercício da violência aberta.

projeto Escola Sem Partido (ESP), bem como pelas propostas de educação domiciliar, ou *homeschooling*, como comumente é conhecida a proposta das famílias educarem seus filhos fora do aparelho escolar, domesticamente. Percebemos que ambas são estratégias de desqualificação do trabalho da escola pública, que contribuem para a intensificação de um antigo discurso que acompanha a política educacional brasileira: a transferência de recursos públicos para instituições privadas de ensino, como forma de viabilizar a liberdade de escolha das famílias – a tão propagada *voucherização* do ensino.

Como as propostas supracitadas ainda estão em curso, os resultados são parciais. A análise foi realizada a partir de revisão bibliográfica, pesquisa em fontes primárias – atas da ANC; legislações infraconstitucionais produzidas no período 2018-2020 que abordaram a temática, – além de entrevistas.

LIBERDADE DE ENSINO COMO DIREITO À EDUCAÇÃO

A realidade específica de nosso país dificultou muito a consolidação da educação como direito. Diferentemente de muitos países saídos do pós-guerra, não vivenciamos o *welfare state*. Por conseguinte, o Estado não estabeleceu políticas de assistência a longo prazo, pois o capitalismo avançou em nosso país tardiamente e de maneira dependente em relação aos países centrais. Foi somente a partir dos anos de 1930 que se instaurou o Ministério da Educação, naquele momento vinculado à Saúde Pública, e algo próximo do que poderíamos finalmente chamar de política pública educacional.

Desde os reformadores, signatários do Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932, a escola única era vista como instituição capaz de iniciar um processo de diminuição do abismo historicamente existente entre as diferentes classes, pois as colocaria para conviver em um mesmo espaço – a escola pública. Igual para todos, com o mesmo conteúdo, laica, tal instituição seria capaz de colocar todos os alunos em situação de equidade, rompendo com a perspectiva de educação como vantagem de uns sobre os outros, alçando-a à categoria de direito. Mesmo distanciado dos valores socialistas e caracterizado pelo ideal liberal, o referido documento se constituiu em avanço para a realidade elitista e excludente brasileira. Todavia, a palavra liberdade ganhou um sentido diferenciado ao ser apropriada por grupos contrários à escola única, passando a ser atribuída à liberdade das famílias. A liberdade consistiria, sob essa visão, na possibilidade de escolha privada.

Em suas análises sobre a efetivação do direito à educação no Brasil, Cury (2010, p. 63) discorre sobre os conflitos que historicamente puseram em lados opostos grupos católicos e positivistas, assim como entre publicistas e privatistas. Evidencia tal perspectiva na seguinte passagem²:

A liberdade do ensino, ela nunca foi contestada no Brasil. Contestada assim, eu estou falando do ponto de vista jurídico. Tanto do ordenamento jurídico. A liberdade de ensino é a liberdade das escolas privadas. E as escolas privadas, elas são ligadas a iniciativa privada. E neste sentido elas são diretamente sustentadas pelas famílias. A liberdade de ensino, como o próprio nome diz, representa uma opção, por uma diferença que hipoteticamente a escola pública não dá. [...] Então, a liberdade de ensino, ela nem é propriamente da família, etc.

A polarização era tamanha, que à época da publicação do Manifesto, Anísio Teixeira fora considerado como defensor de “elementos agnósticos e cripto-comunistas” (BUFFA, 1979, p. 21), simplesmente pelo fato de defender a educação pública e gratuita para todos. Cabe lembrar que Anísio, assim como muitos Pioneiros, era liberal, mas a defesa da escola pública era tida, pelos privatistas e religiosos, como estatização compulsória do ensino. Disputas acirradas retardaram a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 4.024/1961), levando a formulações que colocavam a liberdade de ensino contra o monopólio estatal, defendendo-se “[...] o direito paterno de promover, com prioridade absoluta, a educação dos filhos; e dos particulares, de comunicarem a outros seus conhecimentos”.

Em momentos posteriores, como na Campanha em defesa da escola pública, nos anos 1960, ou mesmo em tempos mais recentes, nos debates que permearam a ANC de 1987-1988, percebemos que os grupos – devidamente representados por alguns constituintes – e suas reivindicações por liberdade não se alteraram. O conteúdo das reivindicações se complexificou, pois novos agentes entraram no debate – o setor evangélico, que começava a crescer no país; e os representantes das escolas não confessionais, sobretudo do ensino superior, que proliferaram no período da ditadura empresarial-militar. Segue atual, portanto, a reflexão de Florestan Fernandes sobre a necessária defesa da escola pública como possibilidade de democratização da sociedade, de uma forma mais ampla (1960, p. 186):

2 Trecho da entrevista realizada para a pesquisa de doutorado, realizada no dia 24/02/2016, em Campinas, SP.

Em primeiro lugar, o nosso objetivo central é a qualidade e a eficácia do ensino. Se defendemos a Escola Pública, fazemo-lo porque ela oferece condições mais propícias, num país, de produzir “bom ensino” e de proporcioná-lo, sem restrições econômicas, ideológicas, raciais, sociais ou religiosas, a qualquer indivíduo e a todas as camadas da população [...] Em segundo lugar, pretendemos impedir que o Estado Democrático continue prisioneiro de interesses particularistas na esfera da educação, com perda maior ou menor de sua autonomia para a realização das tarefas educacionais que lhe competem administrativamente e politicamente, e com a devastação improdutiva dos recursos oficiais destinados à educação [...] Em terceiro lugar, pretendemos esclarecer e alertar as opiniões para que todos os cidadãos patriotas e responsáveis, independentemente do seu saber e prestígio, venham a preocupar-se com os problemas educacionais brasileiros e com sua solução, colocando-se, assim, em condições de influenciar, pelos mecanismos normais do regime democrático, as decisões e orientações dos partidos e do governo nesse campo.

A carta constitucional gestada pela ANC em seus diferentes momentos – comissões e subcomissões, até a votação do texto final – embora não tenha sido tão progressista quanto sua primeira versão elaborada em diálogo com a sociedade civil organizada – subcomissão 8a, que discutia a educação, a cultura e os esportes – sinalizou que poderia ser. Apesar de incorporar algumas demandas dos movimentos, instituições e partidos que reclamavam por uma educação pública e gratuita em todos os níveis, com a elevação da educação à categoria de direito público subjetivo, deixou para trás temas fundamentais.

Temas circunscritos à liberdade do ensino, como a laicidade da escola pública, ficaram a desejar. Mesmo sendo o ensino religioso de matrícula facultativa, delegar à escola pública a tarefa de trazer a religião como disciplina obrigatória fere a separação entre as esferas pública e privada, tão necessária à configuração do Estado democrático, e, portanto, à liberdade individual quando em esferas coletivas, entendidas como espaço comum de convivência. A questão da influência religiosa – tanto dos grupos católicos, quanto dos evangélicos, sendo este último em franca ascensão no contexto brasileiro – é bem explicada por Martins (2020, p. 3), quando afirma que

[...] o significativo poder de pressão desses grupos dá visibilidade a intenção de sujeição do Estado aos interesses corporativos eclesiásticos, evidenciando uma disputa histórica entorno do entendimento do que deve ser a laicidade estatal e do consequente quinhão que advém dessa intervenção.

A discussão da laicidade reverbera na destinação exclusiva dos recursos públicos para a educação pública, uma vez que parte das escolas confessionais privadas se definiam como entidades filantrópicas, passando a fazer jus a parte destes. Tal perspectiva comprometeu o debate até então alinhavado pelos grupos

progressistas na ANC, expressos, sobretudo, na subcomissão 8a, no momento dos depoimentos das instituições educativas ouvidas pelos parlamentares. Cunha (2018, p. 489) analisa bem tais processos em texto recente, quando revisita o processo constituinte e destaca a aliança entre setores relevantes na discussão religiosa brasileira – CNBB, AEC, Abesc³ –, que ele chama da “primeira bancada evangélica da história do parlamento brasileiro” (IDEM, p. 486), e constituintes participantes das etapas de formulação por onde tramitou o texto educacional, até sua aprovação final. Aliada à questão dos recursos, tais grupos também conseguiram manter o ensino religioso nas escolas públicas, entendido como parte da formação integral dos sujeitos, desconsiderando, inclusive, o direito individual de não ter religião, posto que tal prática se circunscreve à esfera da vida privada, não devendo ser abordada em uma instituição plural, como a escola pública em uma sociedade democrática.

UMA ROUPA NOVA PARA UM ANTIGO DILEMA, OU A OFENSIVA ULTRACONSERVADORA CONTRA A LIBERDADE DE ENSINO

Concordamos com Miguel (2018, p.19) quando afirma que os anos petistas promoveram a radicalização das direitas, ou seja, das frações de classe e grupos que se mostraram atacadas pelo avanço dos direitos sociais. Tal cenário permitiu que se reciclassem três vertentes: o libertarianismo, o fundamentalismo religioso e o anticomunismo. O primeiro é ultraliberal no sentido da defesa do Estado mínimo e pela redução de todos os direitos ao da propriedade, justificando o poder político como uma rede de contatos privados; o fundamentalismo religioso cresceu no Brasil, nos anos de 1990, com o projeto de poder das igrejas (neo)pentecostais (IDEM, p. 20; MARTINS, 2020, p. 2; CUNHA, 2018, p. 486). Por fim, o anticomunismo foi retomado com a emergência dos governos com inclinações sociais na América Latina, nos anos 2000. Cabe aos nossos objetivos, pois, destacar a ideia de liberdade que voltou a ganhar espaço nas discussões, dentre elas, a educacional:

3 CNBB – Confederação Nacional de Bispos do Brasil; AEC - Associação de Educação Católica do Brasil; Abesc - Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas.

A liberdade brilha como valor central das organizações libertarianas. Seus porta-vozes se esforçam para radicalizar temas que já estão presentes, de forma mais matizada, na tradição liberal do século XVIII em diante: a oposição imanente entre liberdade e igualdade, a igualdade como ameaça à liberdade. Esta suposta oposição se torna equivalente à distinção entre a esquerda, defensora da igualdade, e a direita, que veste as cores da liberdade. O Estado, agente caracterizado pela capacidade de impor coercitivamente suas decisões, é o oposto do mercado, terreno das trocas voluntárias e “livre”, onde se realiza a “liberdade econômica” [...] Esta conceituação de “liberdade”, que resume à ausência de interferência externa, é apresentado como evidente, dispensando qualquer problematização (MIGUEL, 2018, pp. 19-20).

A ofensiva ultraconservadora tomou curso na realidade brasileira, conjugando os três vieses apresentados. Combinou a eleição de um parlamento extremamente conservador em 2014, que não aceitou o resultado das eleições e promoveu, desde então, o desgaste do governo recém-eleito que redundou no *impeachment* da presidenta Dilma. Como consequência, promoveu-se a implantação do projeto Uma ponte para o futuro, derrotado anteriormente nas urnas e reanimado pelo vice-presidente golpista Michel Temer, em 2016.

O tom da seara educacional a partir de 2016 foi dado logo no início: o fato do ministro José Mendonça Filho receber membros de movimentos fundados por líderes empresariais reunidos no Fórum da Liberdade, em 2012 – o Movimento Brasil Livre (MBL) e o Movimento Revoltados Online. No que é pertinente ao MBL, cabe ressaltar que foi criado na onda das manifestações de 2013, com apoio financeiro de *think tanks*, ou seja, laboratórios de ideias de grupos de direita, brasileiros e estrangeiros, como o Atlas Network, sediado nos EUA e capilarizado em mais de 90 países (CASIMIRO, 2018, p.44). Sabemos, pois, que inexistente neutralidade na postura adotada pelo governo: seria o capital especulativo supranacional, representado por grupos empresariais, o protagonista dos encaminhamentos da educação brasileira.

Mais uma vez a tênue linha que separa a esfera privada da pública foi rompida, no caminho aberto pelo retrocesso. Com base nos votos da maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2017, determinou-se que a aula de uma religião não se tratava de ataque à laicidade do ensino nem ao previsto na Constituição de 1988, que pressupunha o ensino de caráter confessional facultativo. Concordamos com Luiz Antonio Cunha, quando afirmou⁴, que

4 Trecho da entrevista para pesquisa do doutorado, realizada em 12/09/2016, no escritório do professor, no Rio de Janeiro.

[...] a Constituição de 1988 está melhor que o da de 1891 em todos os aspectos, menos em um, sobre o ensino religioso nas escolas públicas. Ela é melhor em tudo. O casamento, não tinha o divórcio. Em [18]91, positivistas e católicos se juntaram e impediram o divórcio. Não tinha voto da mulher. Não havia garantias trabalhistas e sociais de espécie alguma. A chamada questão social não estava na Constituição de [18]91. Um monte de outras coisas não estavam, mas a de [18]91 tinha um artigo que dizia, será leigo, isto é laico, será leigo o ensino nas escolas públicas [...] A Constituição de 1988 é melhor que a de 1891 em tudo, menos nesse aspecto. Nesse aspecto ela retroagiu. Nós estamos caminhando para trás. Então tem isso, né. O processo social não é um processo unidirecional e nem linear.

A proximidade das eleições de 2018 anunciavam a necessidade de prosseguimento do golpe, uma vez que o crescimento da aceitação popular à candidatura do ex-presidente Lula ameaçava a ofensiva neoliberal em curso. Concordamos com Lodi⁵ quando afirma que a junção do *lanfware* com o Estado de exceção entrou novamente em ação no caso brasileiro, marcando uma espécie de *impeachment* preventivo. As *fake news* foram um mecanismo que auxiliou na sedimentação do terreno da campanha eleitoral de 2018. Promovido por empresas que compraram pacotes de disparos em massa de mensagens via mídias sociais, cimentaram as condições para a emergência do bolsonarismo, que angariou espaço entre amplos setores da população, com destaque para os grupos mais pobres e vinculados às igrejas neopentecostais. Usamos o conceito protofascista para definir este governo, por compreendermos que o bolsonarismo se originou como reação do próprio capital aos rumos tomados pelo capitalismo no Brasil. Concordando com Hobsbawn (1995, p.121), “Os fascistas eram os revolucionários da contrarrevolução”. Lyra (2020, p. 2) define o protofascismo da seguinte forma:

5 Aula 3 do curso “Estado de exceção e judicialização da política”, ministrado pelo Prof. Dr. Ricardo Lodi Ribeiro e apresentado pelo Instituto Lula. Disponível em: <http://https://www.youtube.com/watch?v=TIOhI2BPpe8&list=PL2eR9h1Ns6FyQJRtP_gC7UDvxXU0PMv6M&index=17&t=920s>. Acesso em 15.mai.2020

Denomina-se protofascismo determinados aspectos sociais, políticos e ideológicos do nazifascismo, que podem estar presentes, parcialmente ou na sua plenitude, conforme a situação política, inclusive na atualidade, e no Brasil. Advirta-se que o nazismo, na Alemanha, o fascismo, na Itália e o protofascismo alimentado pelo governo de extrema direita no Brasil somente se tornaram realidade em virtude do apoio decisivo – inicialmente reticente, depois entusiástico – que receberam do capital financeiro e dos políticos que representam os seus interesses, com o respaldo dos militares.

Nos três casos, esse apoio foi conquistado numa conjuntura de radicalização político-ideológica sem precedentes, quando as elites econômicas e políticas desses países entenderam que os partidos “tradicionais” (liberais de centro e de direita) poderiam não ter força suficiente para evitar o triunfo das esquerdas [...].

Com a radicalização político-ideológica promovida a partir do golpe e das eleições de 2018, acirrou-se também a tensão entre o que é pertinente à esfera pública e à privada. A questão da educação domiciliar, ou *homeschooling*, ganhou espaço nas discussões educacionais no Brasil – embora a legislação brasileira ainda não permita este formato de escolarização – assim como a necessidade de vigilância à instituição escolar e seus profissionais, estimulada pelo Escola Sem Partido. Dentro da ideia pervertida de liberdade reafirmada nas discussões da ANC, a possibilidade de as famílias educarem seus filhos em casa, fora do espaço escolar, visa radicalizar a possibilidade de escolha dos responsáveis neste processo, retirando as crianças e adolescentes do convívio social com seus pares e com professores no espaço das escolas, livrando-as do perigo de serem contaminadas por ideais comunistas ou pertinentes à discussão de gênero e sexualidades.

Em estudo recente, Carvalho (2020, p. 4) afirma que tanto a proposta de controle dos conteúdos escolares e da prática docente apresentada pelos projetos de lei que defendem uma escola sem partido, quanto a discussão da educação domiciliar, são resultantes de um viés neoconservador, expresso sobretudo pelo fundamentalismo cristão. Ao acentuarem a educação moral, sexual e religiosa, por meio da recusa da pluralidade ideológica e a diversidade cultural expressas no ambiente escolar, principalmente na escola pública, encontram respaldo em uma perspectiva neoliberal, que defende a liberdade de escolha educacional pelas famílias, em um visível processo de desresponsabilização estatal e de transferência de recursos públicos às instituições privadas que atuam nesta área.

As propostas de educação domiciliar caminham na mesma direção do que expusemos até aqui. Não nos aprofundaremos no nascimento da proposta de *homeschooling*, em países ricos a partir dos anos de 1970, posto que já existem estudos com tal finalidade, como o de Carvalho (2020). Todavia, é importante salientar que cresceu em um contexto controverso, em que grupos fundamentalistas religiosos o reivindicavam como forma de garantir a autoridade familiar na educação de seus filhos, ao mesmo tempo em que libertários discutiam o papel da escola, até

em perspectivas radicais de desescolarização da sociedade. No Brasil, no entanto, o debate se colocou de forma mais contundente no cenário público a partir de 2010, com a ANED – Associação Nacional de Educação Domiciliar.

Em sua página eletrônica, a referida associação se apresenta com a tarefa de “Promover a defesa do direito da família à Educação Domiciliar no Brasil, através da representação coletiva dos seus associados junto às autoridades, órgãos e entidades pertinentes” (ANED, 2020). Apresenta ainda os seguintes dados do que se pleiteia estabelecer como nova modalidade de ensino em nossa legislação: 7.500 famílias praticantes, perfazendo um total de 15 mil estudantes na faixa de obrigatoriedade (4 a 17 anos) nas 27 unidades federativas, com taxa de crescimento de adeptos de 55% ao ano. Não explica, todavia, como tais dados foram coletados. Acreditamos, pois, que tenha sido com base no número dos novos associados. No que é pertinente aos projetos de lei já apresentados, a página eletrônica faz o seguinte resgate histórico:

Ao contrário do que muitos imaginam, a educação domiciliar é um tema recorrente no legislativo brasileiro. Para se ter uma ideia, de 1994 a 2019, nada menos que oito Projetos de Lei e uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional) já tramitaram na Câmara dos Deputados, com vistas à regulamentação da ED⁶(ANED, 2020).

Foge ao escopo do presente texto analisar todas as propostas que já tramitaram, sendo apensadas, arquivadas e desarquivadas ao longo do processo legal. Destacaremos aqui as propostas mais recentes, que datam de 2012 até o momento atual. O deputado Lincoln Portela (PRB/MG) apresentou o PL nº 3.179/12, com o objetivo de acrescentar um parágrafo ao artigo 23 da LDBEN de 1996, para dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica. Em 2015, o deputado Eduardo Bolsonaro criou o PL nº 3.261/15, que foi apensado ao anterior, tendo a deputada professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) como relatora, cujo voto foi favorável à proposta de educação domiciliar, por entender como mérito:

6 Constam no referido histórico os seguintes números de projetos, para uma possível consulta pelos interessados no tema: PL 4.657/94, PL 6.001/01, PL 6.484/02, PL 1.125/03, PL 3.518/08, PL 4.122/08, PEC 444/09, PL 3.179/12, PL 3.261/15, PLS (Projeto de Lei do Senado) 490/17, PLS 28/18 e PL 10.185/18.

[...] admitir, sem obrigar, a possibilidade de uma diferenciação na responsabilidade pela educação básica, autorizando os sistemas de ensino a prever, em suas normas, a alternativa de que pais e tutores se responsabilizem diretamente pela condução do processo ensino/aprendizagem de crianças e jovens de suas famílias. Ressalte-se novamente que o projeto especifica que deve haver diretrizes que assegurem a articulação, a supervisão e a avaliação periódica da aprendizagem pelos órgãos próprios dos sistemas de ensino (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018b, p. 4).

Mais recentemente, o deputado Alan Rick (DEM/AC) apresentou o PL nº 10.185/18 para dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica, que também foi apensado ao de 2012. Por fim, um projeto de lei do executivo foi protocolado em 2019, por iniciativa do Ministério da mulher, da família e dos direitos humanos, o PL nº 2.401/2019, com a finalidade de dispor sobre a educação domiciliar na educação básica, a partir da direção do ensino pelos pais e/ou responsáveis legais, a partir do entendimento de que “os pais ou os responsáveis legais têm prioridade de direito na escolha do tipo de instrução que será ministrada a seus filhos” (artigo 2º); “É plena a liberdade de opção dos pais ou dos responsáveis legais entre a educação escolar e a educação domiciliar [...]” (parágrafo 1º do artigo 2º) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a, p. 1).

Cabe ressaltar que se instaurou uma corrida pela regulamentação da educação domiciliar a partir do julgamento do recurso extraordinário 888.815 pelo STF. O resultado deixou as famílias educadoras – nomenclatura utilizada pela ANED para designar as famílias que praticam a educação domiciliar – em uma situação difícil, posto que o voto dos ministros fez referência à inexistência de regulamentação jurídica para exercício de tal prática. Dessa forma, o projeto de lei mais recente, do executivo, viria a regulamentar tal matéria, e, segundo a própria ministra Damares Alves, deveria ser apensado aos projetos que estavam sob a relatoria da deputada Dorinha, com a perspectiva de aprovação e, ainda, com a expectativa de uma medida provisória ser baixada, devido ao caráter de urgência da matéria. Até o momento, apenas a primeira situação se efetivou, em outubro de 2019.

Concordamos com Carvalho (2020, p. 22), quando afirma que a proposta de educação domiciliar é mais extrema de descentralização e privatização na educação, uma vez que retira a criança/o adolescente de um lugar de sociabilidade e o coloca exclusivamente sob a responsabilidade do núcleo familiar. Em um só lance, deslegitima-se o lugar da escola pública como primeira experiência da vida social, na qual a diversidade existe e deve ser respeitada; e a perspectiva da profissionalização docente, uma vez que retira do professor o papel de condutor do processo educativo.

Na mesma linha de raciocínio segue o ataque ostensivo à liberdade docente e à própria escola pública como espaço de pluralidade, por meio do Escola Sem Partido (ESP), e o que ele disseminou como ideologia de gênero e doutrinação ideológica promovidas pela instituição escolar. O ESP se auto designa em sua página eletrônica como uma iniciativa conjunta que tem por objetivo coibir o “abuso da liberdade de ensinar”, por compreender que “a doutrinação política e ideológica em sala de aula ofende a liberdade de consciência do estudante; afronta o princípio da neutralidade política e ideológica do Estado; e ameaça o próprio regime democrático” (ESP, 2020). Ganhou notoriedade quando passou a orientar a elaboração de projetos de lei, em 2014. A partir de então, diversas casas legislativas – em âmbito estadual e municipal – trataram de copiar o modelo do Projeto de Lei (PL) nº 7.180/2014 – que visava incluir entre os princípios do ensino o respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, dando precedência aos valores de ordem familiar sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa – e, posteriormente, do PL nº 867/2015, que visava instituir o Programa Escola sem Partido nas diretrizes e bases da educação nacional, obrigando as escolas a afixarem cartazes com seis tópicos, que estabelecessem os deveres dos professores (PENNA, 2018, p.110). Cabe ressaltar que as bancadas católica e evangélica do Congresso auxiliaram o processo de tramitação destes projetos, por tratarem de temas afins aos seus interesses, sobretudo por rechaçarem a discussão sobre o aborto e a diversidade de gênero.

Desde então, instaurou-se na comunidade acadêmica um debate sobre a pertinência e inconstitucionalidade de tais projetos, ao mesmo tempo que a sociedade começou um movimento de constante vigília sobre a prática docente. O ESP estimulava que os professores - a quem chamavam de doutrinadores - fossem filmados e expostos; alguns alunos e responsáveis passaram a assumir uma postura de desconfiança e desrespeito com a instituição escolar, seus profissionais e com os próprios saberes escolares. Apesar de ter sido retirado do Senado no dia 20/11/2017 e apensado ao PL nº 7.180/2014 – que visava obrigar as escolas a respeitar as convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis – há processos semelhantes em tramitação na Câmara na atualidade, como o PL nº 246/2019, apresentado pela Deputada Bia Kicis (Partido da Frente Liberal/DF); e o PL nº 258/2019, de autoria do deputado pastor Eurico (Patriota/PE).

O ESP configura-se como uma das estratégias atuais para desqualificar a escola pública, por meio de um discurso que coloca em xeque a ideia de liberdade de ensino e da convivência com a pluralidade de ideias como necessárias à formação integral das novas gerações. O professor, inclusive, passa a ser visto como mero instrutor, descolando sua atuação pedagógica de uma função política, de educação

como formação humana em sentido mais amplo. Seus paladinos defendem a mera transmissão de conteúdo, objetivamente, sem a perspectiva política (e subjetiva) do professor, e da contextualização que o ato pedagógico exige (FRIGOTTO, 2017). Ora, tal raciocínio nada mais é do que uma nova roupagem do discurso apresentado desde os anos de 1940, passando pela ANC de 1987, no qual os parlamentares vinculados às alas mais conservadoras, reivindicavam a liberdade de ensino como a possibilidade de as famílias escolherem a melhor forma de educar seus filhos. A escola pública – colocada como imposição do Estado, instituição custosa e falida – deveria ser apenas mais uma alternativa, dentre outras que os responsáveis poderiam acessar: bolsa de estudos ou *vouchers*, subvenção estatal às escolas privadas etc.

A discussão do ESP se posiciona em um contexto geral no qual o ataque à escola pública é o principal alvo: ao incriminar os professores, busca, ao mesmo tempo, culpá-los pelos baixos índices de rendimento escolar dos alunos e por sua insuficiência nos exames nacionais e *rankings* – escalonamentos internacionais, tal como apontou o atual ministro da educação Milton Ribeiro, em seu discurso de posse. Dessa forma, sustentam o senso comum e requeentam a ideia de que é direito dos pais buscar uma escola de qualidade para seus filhos, fora da imposição estatal pela escola pública. Não nos espanta que seus aliados estejam também nas discussões a respeito da possibilidade de desescolarização ou da educação das crianças no próprio lar – *homeschooling* –, dos *vouchers*, entre outras questões que nos atropelam cotidianamente. Resgatamos outra passagem da entrevista realizada com Luiz Antonio Cunha, já citada anteriormente, em que ele evidencia a complexidade da situação:

[...] Hoje eu vejo todo aquele programa da escola sem partido [...] porque não tinha no passado esse programa, porque se talvez tivesse naquela época talvez estaríamos imaginando coisas. Então, hoje o que é que eu sinto que é uma reação à presença do Estado na educação. Porque o Estado está acolhendo demandas seculares da sociedade [...] que hoje existe uma reclamação muito forte contra um tipo de cultura que a escola dá, e não é só a pública, também a privada com a cobertura do Estado, não é, está impondo às famílias, famílias de classe média, mas não só. Não é? Então uma reação muito forte a isso. O programa sem partido, no meu entender, surge nesse contexto. A ideia é para por alguma coisa no lugar, bota ensino religioso no lugar. Educação moral e cívica no lugar. E educação no âmbito familiar, *homeschooling*, em inglês. É, então tem esse aspecto que é uma coisa que está mudando muito, é uma reação contra, é uma reação da família entre aspas, porque família não age, não é? Alguém que age invocando a família, não é? E também em nome dela. [...] Então uma reação da “família” contra essa intromissão na cultura que tem direito. É, eu sinto então que essa, esse tipo de reação existiu no passado em dose muito pequena está aumentando muito.

O que mais preocupa o conjunto dos educadores, com a abertura realizada por projetos com tais pressupostos, tem relação com o próprio conceito de liberdade. De qual ponto de vista ela é pensada, quando se estimula os alunos a vigiar e expor o professor, assim como questionar os conteúdos que podem ou não ser ensinados pela escola, desqualificando o conhecimento científico em favor de visões particulares – baseadas em valores morais, religiosos e privados, de cada núcleo familiar? Concordamos com Fernando Penna (2018, p.109), quando afirma que apesar de frágil, os argumentos do ESP são extremamente perigosos por serem de caráter fragmentado, calcado na desconfiança e no ódio aos professores (sobretudo os das redes públicas, concursados), e por perpetrarem a manipulação política por meio do terror moral, convenientemente veiculado pelas mídias e redes sociais, sobretudo sob a forma de *fake news*. Convém mais uma vez ressaltar a origem da perspectiva de liberdade requeitada pelo ESP, nas palavras de Luiz Antonio Cunha:

O protagonista dessa ideologia da liberdade do ensino na linha que você falou, foi a igreja católica. Não foram os protestantes, não foram os espíritas [...] Foi a igreja católica. Porque ela tinha a pretensão de ter o domínio do ensino fundamental, pelo menos até uns anos depois da primeira LDB, já não tem mais. [...] tinha essa pretensão, agora não tem mais, isso tem embasamento doutrinário complexo [...] para que isso se efetivasse era preciso que as famílias fossem detentoras, mais uma vez famílias entre aspas, detentoras desse direito de educar os filhos. E, ao Estado corresponderia, correlativamente, o dever de criar condições para que esse direito fosse exercido de fato [...] então, o Estado teria que prover recursos, direta ou indiretamente, para que eu exercesse esse direito de botar meus filhos na escola que eu quisesse, conforme a minha orientação religiosa, ideológica, sei lá, moral, qualquer coisa desse tipo. Então é esse o esquema. Esse tipo de ideia perdeu muito a força. Não sobreviveu. Eu não sei se ele será retomado agora, depois que esse programa “escola sem partido” for derrotado. No Judiciário. No Congresso e no Judiciário. Eu estou achando que vai ser. Sendo derrotado, é possível que essa orientação dessa gente, retome aquela ideologia de antes, agora em nova embalagem, dizendo “ah, é assim? Então eu quero escolher a escola que seja adequada aos meus filhos, então vocês têm que me dar bolsa de estudos, ou permitir que eu abata no imposto de renda”. Sobretudo essa gente de classe média, que paga imposto de renda, coisa e tal, permitir que eu abata no imposto de renda, que eu receba de volta de você, governo, o dinheiro que eu paguei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo pudemos perceber que a história da educação brasileira é delineada por uma constante disputa por hegemonia entre duas perspectivas de educação, que, por sua vez, coadunam-se com formas distintas de ver e pensar o ser humano e a sociedade.

Ao longo de nossa recente história democrática, com ênfase no processo constituinte de 1987, grupos se destacaram na defesa do direito à educação em uma linha mais democrática e progressista, e outros em uma posição radicalmente distinta, ou seja, por um viés conservador e, por vezes, autoritário. O resultado deste percurso, foi uma Constituição que, ao mesmo tempo em que trouxe a inovação do direito público subjetivo, também manteve a obrigatoriedade do ensino religioso nas escolas públicas. Deixou em aberto alguns dispositivos, que deveriam ser posteriormente regulamentados, mas que, sob a força da ofensiva neoliberal que se seguiu à sua aprovação, foram esquecidos ou sobrepassados – o regime de colaboração entre os entes federados e a gestão democrática são exemplos claros.

Diante do exposto, acreditamos que as últimas décadas tem nos levado a um cenário não muito favorável em termos da consolidação do direito à educação e, por conseguinte, da liberdade de ensino em toda a sua essência – pluralidade de visões de mundo, formação crítica, liberdade nas formas e métodos de ensinar e aprender, respeito à diversidade e aos direitos humanos. No período em que vivemos com governos alinhavados ao discurso da esquerda, fomentou-se a valorização dos profissionais da educação e da ampliação das possibilidades escolares, compreendendo a educação como um sistema, no qual se deve investir em todos os níveis e modalidades, para além do que deseja o capital. Neste sentido, concordamos com Mészáros (2008), quando afirma que, para que possamos construir uma educação realmente emancipadora, devemos romper com os interesses mercantis, que buscam destruir direitos e adestrar seres.

O contexto atual, especificamente a partir dos três últimos pleitos, que resultaram na emergência do bolsonarismo, apresenta-nos um discurso que traz a escola pública e o fazer docente em uma perspectiva contra hegemônica, no qual a pluralidade de ideias e a liberdade de expressar as diferentes formas de ver e pensar o mundo são tidas como doutrinação, cabendo às famílias tradicionais pouparem as novas gerações de desvios, por meio da inculcação de princípios morais, muitas vezes fundados em uma perspectiva fundamentalista religiosa e sem comprovação científica. Tanto a proibição de conteúdos e de discussões propostas pelos projetos de lei que se alinhavam ao ESP, quanto a perspectiva da educação domiciliar caminham nesta lógica.

Urge o debate sobre a atualidade da educação brasileira para não permitir que o protofascismo siga em seu curso, no qual figuras como

Hitler, Mussolini, diversos tiranetes e também Bolsonaro têm mais uma característica que os aparenta: elegeram os “comunistas” como inimigo comum, atribuindo-se, no Brasil, essa pecha a boa parte de opositores, que de comunistas não têm nada a ver. Por fim, os líderes fascistas e protofascistas compartilham um maniqueísmo entranhado pois entendem que só os que comungam com os seus ideais querem o bem do país. A pátria, acreditam, só é amada por eles e por seus seguidores (LYRA, 2020, p. 4).

Dessa forma, ao elegerem as instituições escolares, os profissionais da educação e o conhecimento científico como inimigos que devem ser combatidos, afirmam que nestes espaços deve habitar um pensamento único, pautado pela neutralidade, que bem afirmou Paulo Freire em muitas de suas obras e ao longo de sua militância, não existir. Talvez, por esta razão, ele mesmo tenha sido escolhido como o protótipo do intelectual a ser combatido, por meio de difamação e linchamento público, por pessoas que, na maior parte das vezes, desconhecem o debate educacional de nosso país.

Nos dias atuais, em meio a uma das piores crises de nossa história - posto que amalgama questões sanitárias gravíssimas, decorrentes da pandemia da COVID-19, com uma retração econômica em níveis altíssimos – somos desafiados a pensar nos anos vindouros. Ou entendemos – como país – a ameaça que o pensamento neoconservador nos costumes e neoliberal na atuação do Estado representa para o nosso futuro, ou seguimos no rumo delineado pelos interesses do capital internacional em sua fase especulativa atual.

REFERÊNCIAS

ANED. **Associação Nacional de Educação Domiciliar**. Disponível em: <https://www.aned.org.br/>. Acesso em: 01.nov.2020.

ANTUNES, Marcello. A ponte para o futuro é, na verdade, uma pinguela rumo ao atraso do Brasil. **PT Senado**, 2016. Disponível em: <https://ptnosenado.org.br/a-ponte-para-o-futuro-e-na-verdade-uma-pinguela-rumo-ao-atraso/> Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08 mar. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL nº 3.179/2012**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Lei nº 9.394, de 1996, para dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica. [2012]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=963755&filename=PL+3179/2012. Acesso em: 14.set.2020.

_____. **PL nº 3.261/2015**. Autoriza o ensino domiciliar na educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio para os menores de 18 (dezoito) anos, altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. [2015a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1397655&filename=PL+3261/2015. Acesso em: 14.set.2020.

_____. **PL nº 10.185/2018**. Altera a Lei nº 9.394, de 1996 e a Lei nº 8.069, de 1990, para dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica [2018a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1671126&filename=PL+10185/2018. Acesso em: 18.set.2020c.

_____. **PL nº 2.401/2019**. Dispõe sobre o exercício do direito à educação domiciliar, altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. [2019a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1734553&filename=PL+2401/2019. Acesso em 20.set.2020.

_____. **PL nº 7.180/2014**. Altera o art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. [2014]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1230836&filename=Tramitacao-PL+7180/2014. Acesso em 20.out.2020.

_____. **PL nº 867/2015**. Inclui entre diretrizes e bases da educação nacional, o “Programa Escola sem Partido”. [2015b]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1050668>. Acesso em: 13.out.2020.

_____. **PL nº 246/2019.** Institui o Programa Escola sem Partido. [2019b]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=B19AC9D610C496C4E19C7FDCC9E45E9C.proposicoesWebExterno2?codteor=1719071&filename=Avulso+-PL+246/2019. Acesso em 08 mar. 2020.

_____. **PL nº 258/2019.** Dispõe sobre o direito dos alunos de aprender sem ideologia político-partidária; sobre a conduta dos professores na transmissão dos conteúdos e acrescenta inciso XIV e parágrafo único ao art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. [2019c]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707056&filename=Tramitacao-PL+258/2019. Acesso em: 14.out.2020.

_____. **Parecer da Relatora.** Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, pela aprovação do PL 3261/2015 e do PL 10185/2018. [2018b]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1686663&filename=CVO+2+CE+%3D%3E+PL+3179/2012. Acesso em: 20.out.2020.

BUFFA, E. **Ideologias em conflito:** Escola pública e escola privada. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

CASIMIRO, Flavio Henrique Calheiros. As classes dominantes e a nova direita no Brasil contemporâneo. In: GALLEGOS, E.S. (org.). **O ódio como política.** A reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018, pp. 40- 46.

CARVALHO, M. E. P. de. Da família na escola à escola no lar: notas sobre uma polêmica. In: **Revista Roteiro**, v.45, p. 1-28, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro>. Acesso em: 13.jun.2020.

CUNHA, L.A. Educação laica na constituinte. In: **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 24, p. 481-494, nov./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: 20.mai.2020.

CURY, C.R.J. **Carlos Roberto Jamil Cury, intelectual e educador.** Organização e introdução Cynthia Greive Veiga. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010 (Coleção Perfis da Educação).

ESP. **Movimento Escola Sem Partido**. Disponível em: <https://www.escolasempartido.org/>. Acesso em 23.abr.2020.

FERNANDES, F. Objetivos da Campanha em defesa da escola pública. In: BARROS, Roque Spencer Maciel de. BARROS, Roque Spencer de. **Diretrizes e Bases da Educação**. São Paulo: Pioneira, 1960.

FRIGOTTO, G. A gênese das teses do Escola sem Partido: esfinge e ovo de serpente que ameaçam a sociedade e a educação. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Escola “sem” partido**. Esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017, pp. 17-34).

HOBBSBAWN, E. **A era dos extremos**. O breve século XX. 1914-1991. 2a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LYRA, R.P. O protofascismo brasileiro. In: **Carta Maior**. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Antifascismo/O-protofascismo-brasileiro/47/47000>. Acesso em 20.jul.2020.

MARTINS, A. A. Duas igrejas (o pentecostalismo) e a constituição do comum na escola. 2020. **Mimeo**.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. A reemergência da direita no Brasil. In: GALLEGO, Esther Solano (org.). **O ódio como política**. A reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018, pp.17-26.

MORAES, Viviane Merlim. **O direito à educação no campo político brasileiro**: disputas ideológicas na elaboração da Constituição Federal de 1988. Tese (doutorado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

PENNA, Fernando. O discurso reacionário da defesa de uma “escola sem partido”. In: GALLEGO, Esther Solano (org.). **O ódio como política**. A reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018, pp. 109-114.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ (coleção Anísio Teixeira; v.7; 1968).

Viviane Merlim Moraes

Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Professora Adjunta do Departamento Sociedade, Educação e Conhecimento da Faculdade de Educação da UFF, na área de Organização do Trabalho na Escola. E-mail: vivimerlim@gmail.com

Recebido em: 04/11/2020

Aceito em: 23/02/2021

Militarização das escolas públicas do distrito federal: uma análise sobre a violência¹

Militarization of public schools in the federal district: an analysis of violence
Militarización de escuelas públicas en distrito federal:
un análisis de la violencia

MARIANA TEIXEIRA DOS SANTOS

<https://orcid.org/0000-0002-7420-0529>

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

Faculdade de Educação

Departamento de Educação

Brasília, DF, Brasil

THIAGO DE FARIA E SILVA

<https://orcid.org/0000-0001-7205-0021>

Instituto Federal de Brasília

Faculdade de História

Núcleo de Ensino de Humanidades e Linguagens

Brasília, DF, Brasil

Resumo: O artigo analisa o Projeto Piloto Escola de Gestão Compartilhada, que alterou quatro escolas públicas para colégios da Polícia Militar do Distrito Federal, no ano de 2019. São objetivos do trabalho: identificar os elementos legitimadores da instauração da gestão compartilhada, investigar se a violência é um fenômeno pertinente na eleição do projeto e detectar os medos da comunidade escolar. A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso de um Colégio da Polícia Militar do Distrito Federal, e incita o debate sobre a violência escolar e a militarização das escolas públicas.

Palavras-chave: Violência. Medo. Disciplina. Militarização escolar.

Abstract: *The article analyzes the Shared Management School Pilot Project, which changed four public schools to Military Police Schools in the Federal District in 2019. The objectives of the work are to identify the elements that legitimize the establishment of Shared Management, to investigate whether violence is a relevant phenomenon in the election of the project and to detect the fears of the school community. The research strategy used was the case study of a Military Police School in the Federal District and incites the debate about school violence and the militarization of public schools.*

Keywords: *Violence. Fear. Discipline. School militarization.*

¹ Este artigo é síntese de uma pesquisa apresentada ao Curso Especialização em Ensino de Humanidade e Linguagens do *Campus Riacho Fundo* do Instituto Federal de Brasília, como requisito para obtenção de título de especialista em Ensino de Humanidades e Linguagens.

Resumen: *El artículo analiza el Proyecto Piloto Escuela de Gestión Compartida, que cambió cuatro escuelas públicas a Colegio de Policía Militar en el Distrito Federal en el año 2019. Los objetivos del trabajo son identificar los elementos legitimadores del establecimiento de la Gestión Compartida, investigar si la violencia es un fenómeno relevante en la elección del proyecto y detectar los temores de la comunidad escolar. La estrategia de investigación utilizada fue el estudio de caso de un Colegio de Policía Militar del Distrito Federal y incita al debate sobre la violencia escolar y la militarización de las escuelas públicas.*

Palabras clave: *Violencia. Miedo. Disciplina. Militarización escolar.*

INTRODUÇÃO

Entender a relação da política educacional de instalação de escolas cívico-militares e a ideia de violência no ambiente escolar motivou a busca pela construção deste trabalho. Dessa forma, o medo de que a escola possa não ser um ambiente seguro tem colocado em questão a estrutura e o funcionamento dessa instituição tão importante no processo de escolarização, de construção do conhecimento e de interação social.

Nossa reflexão busca fornecer elementos para a discussão dessa relação entre educação e segurança pública, principalmente ao procurar entender o medo e as inquietações presentes nas escolas públicas militarizadas do Distrito Federal (DF). O objeto de estudo, problemática que motiva a edificação do trabalho, dedica-se a analisar o Projeto Piloto Escola de Gestão Compartilhada, que preconiza a transformação de quatro escolas públicas em colégios da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), sendo popularmente conhecido como “militarização das escolas públicas”. A proposta inicial que norteia o trabalho é compreender quais fatores legitimam a implementação da gestão compartilhada (GC). Em seguida, buscamos identificar se a violência é um fator relevante na escolha do projeto. Por fim, procuramos investigar quais são os medos da comunidade escolar.

O presente estudo se justifica pela necessidade de construir um conjunto de reflexões e discussões sobre a militarização do ambiente escolar. Ademais, buscamos, principalmente, fomentar o debate sobre as possibilidades de avanços e melhorias educacionais, tendo em vista a necessidade de ações estatais que possam assegurar os direitos dos profissionais da educação e alunos, proporcionando um ambiente de trabalho seguro, saudável e promissor.

MILITARIZAÇÃO DE ESCOLAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL

A GC no DF é uma ação dentro do Programa SOS Segurança, executada no início do ano de 2019, com a mudança de gestão do Poder Executivo do DF na figura do novo governador Ibaneis Rocha. Esta foi regulamentada legalmente pela portaria conjunta nº 01, de 31 de janeiro de 2019. Apesar de a militarização de escolas públicas não ser um fenômeno novo, muitas controvérsias são geradas dentro das teorias educacionais, porém, até o momento, no DF, não havia experiências desse gênero. As administrações dessas escolas não estão descritas em um Plano Nacional de Educação, ficando a cargo de demandas e gestões locais a decisão das prerrogativas de atuação da polícia militar em âmbito estadual e municipal.

Nesses contextos, há o compartilhamento da gestão, pois a composição é dividida em: Gestão Estratégica (PMDf/SEEDF), norteadas por portaria complementar; Gestão Disciplinar Cidadã (PMDf), ficando a cargo do comandante da PMDf; e Gestão Pedagógica (SEEDF), norteadas pelo diretor da unidade escolar. Sabe-se a Disciplinar Cidadã e a Pedagógica estão situadas no mesmo plano horizontal hierárquico, uma vez que a atuação e as decisões do ambiente escolar não mais ficarão a cargo da Secretaria de Estado de Educação (SEEDF), mas sim de deliberações que envolvam o equilíbrio entre os dois órgãos.

As unidades de ensino do DF que estão inseridas no projeto piloto e que passam a ter em sua estrutura a presença da Secretaria de Estado de Segurança Pública são as seguintes: Centro Educacional 03 de Sobradinho; Centro Educacional 308 do Recanto das Emas; Centro Educacional 01 da Estrutural; e Centro Educacional 07 da Ceilândia. Todas elas encontram-se em regiões administrativas distintas, mas compartilham de características semelhantes, ao atenderem critérios estabelecidos no art. 1º, §1º, da portaria conjunta nº 1/2019, destacando-se a vulnerabilidade social, índices de criminalidade, de desenvolvimento humano e de educação básica.

Para o embasamento teórico de nossa pesquisa, foi realizada a revisão de estudos que abordam a violência no ambiente escolar e a militarização das escolas públicas no período compreendido entre 2010 a 2019. Assim, foram definidos os termos: violência, medo, disciplina e militarização escolar como critérios de busca nos periódicos de distintas áreas de conhecimento das ciências humanas. Outras fontes também foram utilizadas para composição do quadro teórico, tais como a lei federal nº 9.394; a Constituição Federal; o decreto nº 9.665; a portaria conjunta nº 01 do Distrito Federal; a lei distrital nº 4.751; e a lei federal nº 12.086.

MÉTODOS E TÉCNICAS APLICADOS NA CONSTRUÇÃO DO ESTUDO

Quanto à metodologia, o estudo possui aspecto misto, com características qualitativas e quantitativas. Trabalhamos em duas etapas: inicialmente realizamos a revisão bibliográfica e, posteriormente, o trabalho de campo com observação, aplicação de questionários e entrevistas. Assim, a pesquisa apresenta características exploratórias. Apoiando-nos nas prerrogativas objetivadas, optamos pelo estudo de caso de uma das unidades escolares presentes no projeto piloto². A decisão foi realizada devido à necessidade de um recorte espacial para adequação ao tempo disponível de elaboração da pesquisa de campo, que ocorreu em 2019, à viabilidade e à abertura da instituição.

Apesar de não ser constituído como um trabalho etnográfico, alguns elementos se aproximam desse método. O texto “Cada caso não é um caso”, da antropóloga Claudia Fonseca (1999), demonstra que as ditas particularidades percebidas como casos específicos em realidades construídas socialmente podem não ser apenas “um caso”, mas uma conjuntura particular estudada sob a ótica da etnografia, que pode alcançar conclusões de níveis macroestruturais. Apesar de as informações estarem vinculadas a uma escola, observa-se a possibilidade de expansão da interpretação para outras realidades que compartilham dos mesmos desafios educacionais, situados em um processo histórico-cultural semelhante.

A observação teve como objetivo presenciar a disposição e a administração da escola, tendo em vista a segmentação entre gestão disciplinar e gestão pedagógica. Formulamos um questionário que oportunizou coletar dados quantitativos e qualitativos acerca dos questionamentos levantados, estruturados com questões objetivas e subjetivas; em seguida, utilizamos o Google Formulário para tabulação dos dados. A aplicação foi realizada por segmentos em dias distintos e houve instrução acerca da voluntariedade e anonimato dos dados informados. Os questionários foram direcionados aos professores, agentes da PMDF, responsáveis pelos estudantes e aos alunos. As indagações objetivaram traçar um perfil dos pesquisados, explorar a percepção sobre as mudanças na escola e identificar a visão sobre violência escolar. O instrumento era composto de 23 perguntas para os alunos; 16 para os responsáveis; 25 para os professores; e 22 para os policiais.

O universo amostral foi selecionado de acordo com a disponibilidade e aceitação em participar da pesquisa, porém, para os alunos, foi realizado um recorte de série, ao se entender que a temática requiritava um olhar mais

crítico sobre a própria situação escolar, além do fator idade como requisito para participação de decisões em assembleias promovidas pelo Conselho Escolar. Por isso, o questionário foi aplicado em todas as turmas do 9º ano do ensino fundamental.

A aplicação iniciou-se com o corpo discente. Do total de 894 alunos, foram coletados 149 questionários (aproximadamente 16%). Esses estudantes levaram para casa outro questionário direcionado para os responsáveis, recolhidos no dia seguinte, o que totalizou 39 instrumentos. Não foi possível realizar uma porcentagem desse segmento devido à falta de dados do total representativo da amostra. Dos 36 professores que compõem o quadro, 12 responderam à pesquisa (perto de 33%). Os agentes atuantes na instituição totalizam um universo de 20 policiais, e 9 responderam ao questionário (45%).

Foram realizadas três entrevistas semiestruturadas com uma professora, um policial e uma representante do Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF), totalizando cerca de 70 minutos de gravação, transcritas e correlacionadas ao quadro teórico de apoio. As entrevistas se justificam devido à necessidade de um aprofundamento sobre assuntos que não foram contemplados na aplicação das demais ferramentas.

Apesar das dificuldades encontradas, inerentes a qualquer pesquisa de campo, a associação entre os questionários, as entrevistas e a observação permitiram a reflexão sobre questões importantes e podem fornecer resultados instigantes para essa experiência, ainda muito recente, de militarização das escolas públicas do Distrito Federal.

O MEDO DA VIOLÊNCIA: REFLEXÕES SOBRE O IMPACTO NO AMBIENTE ESCOLAR

A violência nos centros urbanos demonstrou crescimento, apresentando-se como uma das maiores preocupações da sociedade brasileira. De acordo com o “Atlas da violência 2019” (IPEA, 2019) foram registrados 65.602 homicídios no Brasil em 2017, uma média de 31,6 mortes a cada 100 mil habitantes, constituindo-se como o quadro de maior índice já registrado na história do país. Em oposição, o DF mostra outra realidade: “foi a segunda unidade federativa com maior redução na taxa de homicídio em 2017, fato que vem ocorrendo desde 2012, período em que a queda foi 44,3%.” (IPEA, 2019, p. 20).

Ocorre que, independentemente de classe social ou de variação dos índices de violência, o sentimento de medo e insegurança está permeado em distintos grupos, como se observa nos discursos dos indivíduos em diversos meios de comunicação e manifestações da opinião pública. Nesse sentido,

para Caldeira (2000, p. 27), o termo “fala do crime – ou seja, todos os tipos de conversas, comentários, narrativas, piadas, debates e brincadeiras que têm o crime e o medo como tema – é contagiante” e possibilita reforçar a sensação de estar em constante perigo, o que retroalimenta o medo, o combate e a ampliação da violência.

É o que revela a pesquisa “Percepções da crise”, de 2017, realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que situa o Brasil como o 2º lugar na lista de medo da violência, descrença no sistema político e falta de confiança estatal. A escola, como uma instituição social, não foge à regra dos acontecimentos sociais, em que a ideia da presença da violência gera o medo da exposição a esse fenômeno. Com o surgimento de novas demandas, a necessidade de reinvenção dos espaços passa a ser um anseio da comunidade escolar.

O Centro Educacional, campo da pesquisa, incorporou o nome Colégio da Polícia Militar do Distrito Federal (CPMDF), tornando-se uma escola militarizada a partir de 2019. Com base na Lei de Gestão Democrática, as escolas que demonstraram e demonstram interesse na aplicação da GC precisam aprovar, em assembleia, através de votação coletiva e democrática, a mudança. Com participação de toda a comunidade escolar, 50% dos votos são dos pais, responsáveis e estudantes e 50% dos servidores da carreira de assistência e professores. Ao final, são exigidos mais de 50% dos votos para que o resultado seja adotado.

Os critérios técnicos informados para escolha da escola a ser militarizada, de acordo com o Projeto Pedagógico (2019), foram os seguintes: baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); altos índices de violência e indisciplina; capacidade estrutural de comportar ensino fundamental do 6º ao 9º ano (EF II) e ensino médio (EM).

Considerando as características que permeiam o CPMDF, para análise dos dados coletados, foi realizado um comparativo entre as respostas dos distintos segmentos, referente aos questionamentos: avaliação sobre as principais mudanças realizadas na escola com a implementação da GC; motivos para a implementação da GC; sentimento sobre a presença dos agentes na unidade escolar; percepção acerca do que é a GC; tipos de violência que afirmam ter mais medo dentro do ambiente escolar e seu entorno; incidência do fenômeno violência dentro da escola. As entrevistas foram revisitadas para a contribuição e complementação dos dados explanados.

Concernente à primeira indagação de ordem avaliativa quanto às possíveis mudanças com a implementação da GC, entre as ponderações dominantes, 36,5% dos alunos e 33,3% dos professores julgam como razoáveis; 41% dos responsáveis veem como excelentes e 55,6% dos policiais indicam ser muito boas. Além da resposta objetiva, também era possível justificá-la.

Alguns alunos avaliam como positivo o fato de ter mais regras, além da ideia de maior segurança e disciplina na escola, porém, outros não estão satisfeitos com normas que, para eles, não fazem sentido, como a padronização dos cabelos. Os pais consideram como efetivas as mudanças, principalmente no que tange à segurança e à diminuição da criminalidade dentro da escola. Há uma divisão de opiniões entre os docentes. Para os policiais, houve avanço em relação aos quesitos disciplina e segurança. Alguns termos foram recorrentes na questão dissertativa, que requisitava justificativa, como: segurança, disciplina, violência e comportamento.

Carvalho (1996) traz contribuições ao pensar sobre disciplina ou indisciplina no contexto escolar. As definições desses termos estão relacionadas aos valores construídos culturalmente e se apresentam de forma distinta nas instituições. O autor conceitua disciplina como “o conjunto das prescrições ou regras destinadas a manter a boa ordem” (p. 130). Esse pressuposto de disciplina se assemelha ao do contexto militar e monástico, porém, ressaltamos ser distinta a sua utilização no contexto escolar.

A diferenciação não pressupõe que o contexto escolar não seja organizado por regras, mas a alusão de que, para os militares e os eclesiásticos, a disciplina incita um controle de comportamento centrado em objetivos únicos: a força capaz de enfrentar o conflito e a inspiração de valores religiosos. Para a escola, a disciplina é menos fundamentada em uma ordem rígida de procedimentos comportamentais e mais arrolada na aprendizagem de conhecimento. Carvalho (1996) ressalta que o vínculo entre a disciplina, como regras de comportamento e a área do conhecimento, gera problemas para o entendimento da disciplina específica ao ambiente escolar.

Ademais, segundo Foucault (2013), o objetivo da disciplina como um instrumento de poder é a docilização dos corpos, fabricando as necessidades exigidas do campo social, econômico e político, de maneira que não haja insubordinação às ações estatais. Com a reorganização escolar para atender às novas demandas e preceitos, organizou-se “uma nova economia do tempo de aprendizagem. Fez funcionar o espaço escolar como uma máquina de aprender, mas também de vigiar, de hierarquizar, de recompensar” (p. 122). Os espaços de escolarização vão aplicando a disciplina e o controle minuciosamente e

reproduzem tecnologias de poder no exercício disciplinar sem critérios de função social, passando a seguir uma mesma ordem: a de estabelecer a obediência como conduta de regulamentação.

Ao criar regras e transmitir uma disciplina, a escola não deve impedir o educando de criar. Na verdade, deve possibilitar a criação, pois as regras aplicadas ao ambiente escolar não são unicamente regulamentadoras, elas também podem ser constitutivas de novas práticas. A disciplina na escola não está (ou não deveria estar) comprometida com a padronização de comportamentos, mas na apropriação de práticas que proporcionem aprendizagem, atividade inerente às instituições escolares. As entrevistas remetem a algumas múltiplas reflexões sobre o “papel da escola” e a “reinvenção do espaço escolar”:

E aí, assim, a polícia vai dar jeito naquilo que a escola, junto com os professores, não deram, mas tudo bem! Nós não damos conta de cuidar da higiene pessoal dos meninos, de ensiná-los que eles precisam falar “bom dia”, “boa tarde”, agradecer, solicitar alguma coisa “por gentileza”, quando for necessário, porque isso não é o nosso papel, isso precisa estar muito claro, mas a sociedade brasileira não entende assim. Tanto que esse comportamento de que alguém vai cuidar, eu vou delegar para alguém fazer, porque dá muito trabalho criar filho, e dá mesmo. Eu faço isso para quem? Eu faço isso para a escola, eu faço isso para a polícia e tanto que isso é comum no... quanto se você colocar nessa comunidade de Águas Claras ou da Asa Sul, a perspectiva é a mesma: “Ah não, os militares vão cuidar melhor, porque eles vão disciplinar [...]”. (Representante sindical do SINPRO).

Porque assim, para nós conseguirmos ter uma educação de qualidade na escola, os alunos precisam vir educados de casa e muitos deles não têm, assim, sabe, os pais na maioria acham que escola é onde o filho vai ser educado. E não é só agora no ensino fundamental, é dos pequeninhos mesmo, eu vejo uma transferência de responsabilidade. (Professora do CPMDF).

Eu acho que a situação chegou a um ponto que a comunidade clamou por uma nova opção. Uma nova opção que pudesse oferecer uma resposta, uma tentativa. E tendo como base as escolas militares tradicionais, começou-se a se pensar se seria uma opção, é aumentar o leque de opções. As formas de estudo, de... A forma de lidar com o ambiente escolar. (Policial do CPMDF).

Quando analisamos os discursos da comunidade escolar, a disciplina tão aclamada não é a que possibilita adquirir habilidades e conhecimentos, mas a que objetiva apenas a padronização dos comportamentos. Ela é comum para instituições militares, de acordo com Carvalho (1996), para a polícia assegurar o seu objetivo fim. Por outro lado, a escola possui outro desígnio, necessitando de comportamentos diversos, pois o processo de ensino e aprendizagem é uma variável e exige metodologias diferenciadas, que são possibilitadas por outra forma de disciplina, capaz de construir novas práticas, o que nos instiga a repensar o papel da escola como disciplinadora.

Aqui ressaltamos a visão de Foucault (2007) sobre a legitimidade de quem fala. Certamente, os professores e a administração escolar sempre trouxeram o cumprimento de regras como uma prerrogativa necessária em um espaço comunitário como a escola. Porém, quando o mesmo discurso é proferido por quem, no momento histórico, detém uma sobreposição hierárquica e a instrumentalização da punição, este passa a reverberar com maior força de verdade.

A legitimidade que é designada advém da cultura, pois é a cultura de determinada sociedade, assim como seu sistema simbólico, que vai configurar o sistema discursivo e as práticas aceitas e reprováveis. A cultura valida quem fala na prática intelectual, reproduzindo, através do discurso, poder e desejo. Logo, o discurso exerce um poder e é, em si, um objeto e não apenas reflexo de uma realidade, pois tem a potencialidade de criar uma realidade própria através da palavra. Portanto, a força da fala é um domínio de poder. Nas entrevistas e respostas ao questionário, ficam evidentes os diferentes pesos que os discursos possuem:

Olha, eu penso que existe um movimento muito forte na sociedade brasileira, o qual aquela comunidade está inserida, que é essa supervalorização ao sistema militar. (Representante sindical do SINPRO).

Eu falo muito isso aqui, um dos segredos é a repetição, repetir. Todos os dias tem que falar. Reunir os alunos no começo do turno e: “Tem que ser assim, tem que ser assim, tem que ser assim”. Falar todos os dias. Organizar, organização. O aluno tem que saber que dentro da escola tem organização, tem regras a serem cumpridas, não é... Ele não pode fazer o que ele... “Eu não quero assistir aula”, aí, não assiste não. Ele tem que saber que é regra, tem que cumprir [...]. Você dá um comando ali que para muitos acham que: “Para que isso?” Formatura, eles saem em fila direto para sala de aula, é dali para a sala de aula, não tem que ficar perambulando pela escola. “Vou ao banheiro”? “Não! Vai ao banheiro depois, agora não, vai sair daqui e vai para a sala de aula”. Então, não tem que ter, dar muita margem para o aluno achar que ele faz o que quer na escola, entendeu? Eu acredito nisso. E a gente fala que isso é em qualquer lugar. (Policial do CPMDF).

Mas no início, assim... Porque têm regras e, às vezes, eles não estão acostumados com regras [...] O que acontece? A escola que eu estudei na época... Por muitos anos, o diretor, ele era um diretor que ele teve uma formação militar, então, a minha escola, ela era muito parecida com esse padrão aqui: é obrigatório usar o uniforme; você precisa vir de calça jeans; de tênis, na época era branco ou preto e a blusa do uniforme; o *short* tem que ser beirando o joelho e só na hora da educação física. Muitas coisas assim. Como questão de disciplina, minha escola foi ótima e é bem parecida com agora. (Professora do CPMDF).

Melhorou a disciplina, respeito, tolerância de alguns alunos, mais aproximação com familiares e mais segurança nas escolas. (Responsável do CPMDF).

Apesar da ideia de um ambiente mais seguro e disciplinado, não podemos ignorar a insatisfação de muitos alunos, presentes nas seguintes respostas³:

Muitas coisas são desnecessárias, não é um ambiente do qual eu me sinto bem, pois a minha forma de ser, de andar com os cabelos soltos, a minha pessoa em si foi alterada. (Estudante do CPMDF).

Foi boa em algumas ocasiões, pois os alunos ficaram mais respeitosos. Porém, vários alunos não se sentem confortáveis, vão para a escola estudar e acabam voltando oprimidos por algumas situações. (Estudante do CPMDF).

A escola melhorou bastante, porém não temos voz para nada. (Estudante do CPMDF).

Tem mais coisas que eu e outras pessoas não gostam, mas eu sei que só porque eu não gosto não vai mudar. (Estudante do CPMDF).

Os apontamentos relatados incitam a temática de homogeneização do espaço escolar em oposição à observação da escola como um espaço sociocultural, abordada por Dayrelle (1966). Para essa análise, consideramos elementos culturais e todo o dinamismo presente nas relações complexas de interação social. Assim, são construídos papéis em uma instituição socializadora voltada para públicos diversos. A atuação escolar se constitui, então, como um espaço social único, com dupla dimensão, devido à existência de uma ação recíproca e heterogênea entre o sujeito e a instituição.

Para Dayrelle (1966), os indivíduos não são apenas receptores dos ditames vindos da estrutura, mas sim de uma relação cotidiana e de contínua edificação. A escola surge como uma instituição que possui uma série de regras e uma organização oficializada, em contrapartida aos indivíduos que carregam um arcabouço cultural diverso. A realidade escolar é a mediação entre esses dois segmentos, consequência da reciprocidade entre sujeito e instituição, possibilitando a reinvenção do processo educativo com a repetição do velho e a potencialidade de composição do novo.

A homogeneização dos alunos gera uma desarticulação entre conhecimento escolar e a realidade social, reduzindo os sujeitos a uma categoria única de “aluno”. Como afirma Dayrelle (1966), as particularidades precisam ser trabalhadas como uma realidade para que não sejam utilizadas como instrumentos que possam segregar os alunos e influenciar negativamente o processo de ensino-aprendizagem.

3 Os trechos transcritos dos alunos e responsáveis foram coletados pelos questionários e não por entrevista. Foi utilizada a escrita original.

Quando observamos nos discursos a falta de adequação e adaptação às novas regras, é importante refletir se estas estão sendo impostas para melhoria do espaço e não como forma de padronização para facilitar a aplicação de uma metodologia única que não atinge a todos, o que pode gerar consequências diversas das almejadas. Apesar da consciência da dificuldade de muitos habituarem-se a padrões, a escola pública deve ser representativa da sociedade, independente do projeto pedagógico e disciplinar.

Dando continuidade aos resultados de nossa análise, passamos ao questionamento: “Entre os motivos abaixo, para você, o que motiva a implementação da gestão compartilhada”? Era possível assinalar múltiplas categorias, como: “Redução dos índices de violência na escola”; “Melhora do comportamento disciplinar”; “Melhora do rendimento escolar”; e “O medo que a escola não seja um ambiente seguro”. Os resultados predominantes foram: 50% dos alunos, 51,3% dos responsáveis e 81,8% dos professores acreditam ter sido a busca pela redução dos índices de violência na escola o motivo para implementação da GC. Porém, entre os agentes, 77,8% defende que foi a melhora do rendimento escolar, resposta que se contrapõe à função da PM enquanto um órgão de segurança pública incumbido de realizar policiamento ostensivo e resguardar a ordem pública do DF.

Podemos, assim, responder algumas inquietudes iniciais. Quanto à primeira problemática do estudo, podemos identificar que o principal fator que mobilizou a comunidade escolar a adotar a GC foi o medo da violência. Para o trabalho em questão, o medo fundamenta-se como um fenômeno extremamente relevante que subsidiará apoio a políticas educacionais interventivas através do uso da coerção no ambiente escolar. Em nome do combate à violência, a presença da violência na escola passa a ser exercida pela força policial, que detém o monopólio da violência legítima, de forma análoga à concepção desenvolvida por Weber (1996).

Para Bourdieu (1998), o propósito de imposição e de legitimação de uma classe sobre a outra, definido como uma forma de “violência simbólica”, é a operação desse conceito enquanto instrumento. Dessa forma, o sociólogo afirma que as produções simbólicas são instrumentos de dominação.

A implicação prática do poder simbólico pode ser vista nas distintas instituições sociais através da violência simbólica, definida como “uma violência que se exerce com a cumplicidade tácita dos que a sofrem e também, com frequência, dos que a exercem, na medida em que uns e outros são inconscientes de exercê-la ou de sofrê-la.” (BOURDIEU, 1998, p. 22). Utilizada como mecanismo

legitimador de certas práticas culturais engendradas pela classe dominante, os dominados passam a reproduzir e legitimar tal ordem pela crença de única realidade possível.

A escola, assumindo seu papel como espaço de escolarização, constitui-se como um meio eficaz de reprodução legítima das estruturas. Para Bourdieu (1998), a escola norteia seu funcionamento pedagógico em prol da manutenção da classe mais influente, gerando entraves para uma prática agregadora que considere a subjetividade dos distintos estudantes. O que acreditamos é que esse espaço deveria ser plural.

Para a teoria de Foucault (2013), a ideia da vigilância constante pode ser considerada uma tecnologia de poder, pois o sentimento de segurança é construído no receio da possível penalidade a ser aplicada, fabricando corpos dóceis em virtude do medo de ser alvo da violência externa à escola. Isso possibilita a geração do medo interno, possivelmente disfarçado de bom comportamento e conduta disciplinada. Assim, foi criado o sentimento de segurança nos sujeitos, como pode ser observado nos dados concernentes à pergunta referente ao sentimento sobre a presença dos agentes na unidade escolar. As categorias eram: “Continuo me sentindo do mesmo jeito”; “Já me sentia seguro”; “Passei a me sentir mais seguro”; e “Passei a me sentir inseguro”.

A categoria “Passei a me sentir mais seguro” com a presença dos militares teve um índice maior de respostas em todos os grupos. Embora a comunidade aponte se sentir mais segura com a presença dos agentes no ambiente escolar, existe um movimento de crença em outras formas de combater a violência quando analisamos a pergunta: “A Gestão Compartilhada para você é?”, visto que a resposta com maior listagem foi “Uma forma de combater a violência nas escolas públicas do DF”. De forma mais elucidativa, os índices de resposta estão representados no quadro abaixo:

Quadro 1 - Percepção dos participantes da pesquisa sobre o que é a Gestão Compartilhada

Categorias	Participantes da Pesquisa			
	Estudantes	Responsáveis	Docentes	Policiais
Uma forma de combater a violência nas escolas públicas do DF	73%	56,4%	75%	87,5%
Não melhora a violência nas escolas públicas do DF	4,9%	-	8,3%	-
A melhor forma de combater a violência das escolas públicas do DF	22,1%	43,6%	16,7%	12,5%

Fonte: A autora.

Os dados explicitados acima geram a interpretação de que, apesar de os participantes afirmarem se sentir mais seguros com a presença dos policiais, também acreditam que outras possibilidades poderiam ser mais efetivas.

Uma das principais críticas que a gestão escolar faz é a necessidade de se pensar sobre que outras medidas de segurança escolar estão sendo implementadas, já que existem outras instituições que não estão sendo contempladas com qualquer ação voltada à segurança da comunidade escolar.

Adiante, quando interpelados sobre os tipos de violência que geram o maior medo dentro do ambiente escolar e seu entorno, as múltiplas categorias eram: “agressões físicas”; “ameaças”; “*bullying*”; “agressões verbais”; “assédio sexual”; “furtos e roubos”; “drogas”. A opção “Outros” permitia que o respondente discorresse sobre o que não havia sido contemplado.

Ficou registrado que, entre os grupos, as categorias recorrentes são as denominadas “violência dura” – termo analisado por Abramovay (2015, p. 14) como “atos e episódios que podem resultar em danos irreparáveis aos indivíduos e, por isso, exigem a intervenção estatal.” Para a autora, esse tipo de violência representa a ineficiência do sistema de resolução de conflitos e desigualdades. Os exemplos de materialidade da violência dura, apresentados por ela, são os seguintes: ameaça tipificada no Código Penal Brasileiro, agressão física, assédio e violência sexual, furto, e presença e uso de armas. A autora ressalta a necessidade de uma reflexão acerca da violência tecida pelas problemáticas próprias da organização escolar.

Dentro do ambiente escolar e entorno, os maiores medos dos alunos são: furtos e roubos (68,7%), agressões físicas (60,3%) e ameaças (51,9%). Dos responsáveis são: drogas e agressões físicas (89,7%) e assédio sexual (74,4%) – talvez essa última tenha relação com a grande quantidade de mulheres que participaram no grupo dos responsáveis. Dos professores são: ameaças (72,7%) e agressões físicas e furtos e roubos (ambos com 63,6%). Dos policiais: três opções tiveram a mesma quantidade de respostas (75%): agressões físicas, *bullying* e drogas. Algumas falas das entrevistas colaboram na percepção de como a manifestação do medo é idealizada e como ela se exterioriza na prática:

A gente sempre, como pai, a gente sempre tem mais medo das questões, dos crimes mais violentos né? Como agressões, lesão corporal, a questão das drogas, os pais têm muito medo, questão de ameaça assusta muito o pai. Então, graças a Deus, aqui a gente praticamente reduziu a zero a incidência. No começo, a gente teve; alunos foram conduzidos para Delegacia da Criança e do Adolescente (DCA) por causa de ameaça, por causa de briga. Hoje, já faz um tempinho que a gente não precisa; o que acontece, a gente tá conseguindo resolver com os pais, porque são coisas mais brandas, bem tranquilas, porque são coisas do ambiente escolar. (Policial do CPMDF).

E a outra influência que tem a ver com imaginário, que a mídia é a grande responsável por propagar esse sistema do medo, que a gente vive em uma cultura de falta de segurança, que está todo mundo se matando, que a gente vive em uma barbárie, a ponto das mães e dos pais acharem que realmente os filhos são propensos, quase que 100%, de sofrerem violência dentro da escola. Quem vai evitar são os policiais. (Representante sindical do SINPRO).

Falar dessa escola é difícil, mas falar de escolas no geral... Sei lá, até o medo de você chamar a atenção de um menino e uma cadeira voar, qualquer coisa assim, sabe? Porque eles, algumas vezes, não têm limites. Uma escola que eu trabalhei, eu colocava minha mesa perto da porta de saída, porque qualquer coisa eu já saio correndo, justamente por isso, questão de conflito mesmo de eles não saberem lidar com você chamar a atenção, fazer uma reclamação, porque nós vemos tantos casos entre os colegas, mas aqui eu não tenho medo não. (Professora do CPMDF).

As próximas perguntas de cunho subjetivo tentam constatar se esses sujeitos já presenciaram ou não algum tipo de violência, tanto anteriores a GC como posteriores. Para a pergunta: “Você já presenciou algum tipo de violência na escola antes da Gestão Compartilhada?”, das 123 respostas dos alunos, 96 afirmam nunca ter presenciado ou sofrido esse fenômeno e 27 já presenciaram ou foram vítimas de algum caso. Uma resposta colabora bastante com o medo da ideia de reprodução da violência: “Não, porém tenho medo de sofrer”.

Das 39 respostas dos pais, 31 afirmam que os filhos nunca sofreram algum tipo de violência na escola e 8 indicam já ter passado por alguma experiência interligada a esse caso. Dos professores participantes, todos responderam a essa pergunta, e 7 nunca sofreram ou presenciaram, 4 já experienciaram e 1 afirmou não ser capaz de responder. Também foi alcançado o total da amostra dos policiais para essa pergunta e apenas 1 afirmou nunca ter presenciado casos de violência na escola.

Para a questão: “Você já presenciou algum tipo de violência na escola depois da Gestão Compartilhada?”, 118 alunos responderam e destes, 108 disseram “não” e 10, “sim”. Dos responsáveis, 38 responderam, sendo 36 negativas e 1 afirmativa. Das 11 devolutivas dos professores, 8 alegaram que “não” e 3 que “sim”. Das 9 respostas dos policiais, 5 expressaram “não” e 4, “sim”.

Duas respostas subjetivas acerca da pergunta acima requerem ser consideradas: “Não, pois os militares evitam bastante, com punição e opressão” (aluno); “Não, graças a Deus e ao trabalho da polícia, espero que continue assim” (responsável). Essas afirmações colaboram com a ideia de Christian Dunker (2015) acerca da denominação de mal-estar da sociedade contemporânea brasileira que, para o psicanalista, é realizada na idealização da violência. Essa ideia gera ações que, muitas vezes, invertem os meios para que determinadas finalidades sejam alcançadas. Ao se buscar a promoção da segurança, mais insegurança pode ser gerada. As duas falas apresentadas invertem a relação e adotam a militarização como resposta ao medo de algo que, de fato, não aconteceu.

Apesar do medo que possuem, a maior parte dos sujeitos nunca sofreu diretamente a “violência subjetiva”, teorizada por Žižek (2014). O autor reforça a importância e os riscos de enfatizar apenas a denominada violência subjetiva, que é de fácil visibilidade, pois abala a ordem tida como normatizada (manifestada pela violência física) praticada pelo Estado e atores sociais. Em contraposição a isso, há a “violência objetiva”, com características sistêmica e simbólica, estruturada na ordem social.

No discurso dos participantes da pesquisa, há uma centralidade e uma urgência em combater a violência, acabando por velar o pensar sobre outras formas de combater a violência sem reproduzi-la. De acordo com Žižek (2014), a evidência que é dada para as violências, sejam elas subjetivas ou objetivas, vai influenciar no combate e na contraposição, ainda que de maneira oculta, dentro da rede social.

As ditas adaptações ao modelo militarizado de escola, traduzidas em novas regras, vistas como intuito de educação apoiada na sensação de segurança e disciplina, possibilitam estar ocultando significados menos superficiais, como um projeto que visa a submissão dos indivíduos às estruturas sociais. O fetiche de que a segurança se apoia na reprodução da violência contra o outro, que na figura militar é visível pelo instrumento arma de fogo, pode tornar moroso o debate sobre segurança em outros espaços que não compartilham da militarização das escolas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a pesquisa, as demandas iniciais puderam ser contempladas, verificando-se que a redução dos índices de violência apareceu como centro do processo de aceitação da GC. Também foi possível identificar os maiores medos dos sujeitos, mesmo que nunca tenham presenciado ou sofrido com o fenômeno, o que nos faz refletir sobre o sentimento dos indivíduos frente à vida urbana e o constante medo e resultados que a busca pela segurança podem gerar. O mal-estar construído sob o medo, como discutido, é um fenômeno de toda a sociedade e não apenas restrito à escola, porém suas manifestações e consequências são distintas, dependendo da instituição e dos mecanismos de combate.

O estudo em questão não teve e nem tem o objetivo de defender ou desqualificar o Projeto Piloto Escola de Gestão Compartilhada, mas entender as demandas da realidade na qual as escolas estão inseridas e como as problemáticas sociais podem e estão interferindo na reorganização escolar. É importante que a comunidade participe da construção e funcionamento de uma escola, porém também é necessário um amplo debate para que o trabalho seja desenvolvido da melhor maneira possível. É inegável a satisfação de muitos com a disciplina e sensação de segurança, porém, também há uma série de dúvidas e questões sobre a militarização ser o melhor caminho.

Perceber como a violência está influenciando a busca por intervenções nas escolas faz com que sejam necessárias ações que possibilitem proporcionar suporte da SEEDF quanto à questão segurança escolar, além de pensar medidas aplicáveis para as realidades das escolas públicas do DF, já que a maioria está desassistida. Considerando os dados obtidos e a possibilidade de conhecer um pouco a realidade de uma das escolas militarizadas no DF, surgem mais questionamentos do que certezas acerca das projeções e pesquisas sobre escolas públicas militarizadas, repercutindo a necessidade de aprimoramento do projeto já em aplicação, uma vez que é possível identificar muitas falhas, mas também resposta a alguns anseios da comunidade escolar.

O combate à violência escolar é um fenômeno complexo que demanda projeção de políticas educacionais que não secundarizem a diversidade, pois a exclusão de alunos justificada pela falta de enquadramento não apenas reproduz uma violência que passa a ser estruturada, como fere princípios de uma escola pública, retrocedendo na discussão dos valores de um espaço plural, popular e autônomo. Esses fatores são necessários para uma educação de qualidade dentro das exigências de um mundo globalizado que demanda pessoas com habilidades múltiplas, e não apenas capazes de reproduzir ordens e padrões.

Independente de um projeto governamental, a educação precisa ser apreciada como um direito social, público e subjetivo que transpasse mandatos. As diretrizes educacionais devem estar alinhadas à formação cidadã. É perceptível a necessidade de maiores investimentos e projetos a serem aplicados nas instituições educacionais, porém, antes de tudo, a delimitação de quais objetivos estão sendo almejados é de extrema importância para caracterização da identidade de uma escola e de seu trabalho pedagógico.

A disciplina faz parte da aprendizagem, pois é ensinada por diversos atores e espaços. O tipo de disciplina que se almeja tem relação com a forma de pensar as regras e comportamentos no ambiente escolar, não somente como mecanismo de uniformização, mas como prática significativa e reflexiva. Um maior controle ditado por uma disciplina que visa a reprodução de comportamentos padronizados para minimizar conflitos pode gerar um sentimento de segurança, mas, em contrapartida, incita indivíduos não criativos ou dificulta o exercício democrático de decisões em um espaço construído para ensinar múltiplos pensamentos a emergirem na resolução de situações diversas.

Por fim, o que justifica reduzir os índices de violência nas escolas? Todas as medidas são válidas e aplicadas para todos os espaços, ou existe uma diferenciação no modelo educacional a depender da localidade, do público e da classe social? Quais parâmetros estão sendo utilizados para definir uma escola como de qualidade? O estudo sobre violência e sua manifestação nas instituições escolares pode oferecer reflexões sobre como pensar e construir os projetos escolares, assim como as novas diretrizes a serem aplicadas no contexto social em voga.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M. **Violências nas Escolas**. Programa de Prevenção à violência nas escolas. Brasília/DF: Flasco-Brasil, 2015, 21p. Disponível em: < <http://flasco.org.br/files/2015/08/Violencias-nas-Escolas.pdf> >. Acesso em 11 set 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019.** Brasília, DF, 2019.

CAETANO, I.; VIEGAS, V. **O Estado de exceção escolar:** uma avaliação crítica das escolas públicas militarizadas. Aparecida de Goiânia: Escultura Produções Editoriais, 2016.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARVALHO, J. F. Os sentidos da (in)disciplina: regras e métodos como práticas sociais. In: AQUINO, J. G. (org.). **Indisciplina na escola:** alternativas teóricas práticas. São Paulo: Summus, 1996.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012.** Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70523/Lei_4751.html. Acesso em: 24 mar. 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Portaria Conjunta nº 1, de 31 de janeiro de 2019.** Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.se.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/02/portaria-conjunta-gestao-compartilhada_07fev19.pdf. Acesso em: 24 mar. 2020.

DAYRELL, J. A escola como espaço sócio-cultural. In: DAYRELL, J. (org.). **Múltiplos olhares sobre educação e cultura.** Belo Horizonte: UFMG, 1996.

DUNKER, C. I. L. A violência como nome para o mal-estar. In: **Bala perdida:** a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação [S.l: s.n.], 2015.

FONSECA, C. Quando cada caso não é um caso: pesquisa etnográfica e educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 10, p. 58-78, jan./abr. 1999.

FOUCAULT, M. **A Ordem do discurso:** aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 15. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

FOUCAULT, M. **A Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Lisboa: Editora Edições 70, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas da Violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 7 nov. 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NERI, M. **Pesquisa percepções da crise**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Pesquisa_Percepcoes-Da-Crise_MarceloNeri_FGVSocial.pdf. Acesso em: 5 nov. 2019.

WEBER, M. **Ciência e política, duas vocações**. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

ZIZEK, S. **Violência: Seis reflexões laterais**. São Paulo: Boitempo, 2014.

Mariana Teixeira dos Santos

Pós-graduada em Ensino de Humanidades e Linguagens pelo Instituto Federal de Brasília (2020) - Campus Riacho Fundo; graduada em Ciências Sociais (2013) - bacharelada em Sociologia e licenciada em Ciências Sociais - pela Universidade de Brasília (UnB). Professora da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF). Atualmente, visa desenvolver trabalhos voltados para área de educação e análise de políticas públicas educacionais. E-mail: mariana.teixeira@edu.se.df.gov.br

Thiago de Faria e Silva

Doutor (2016) e mestre em História Social (2011) pela Universidade de São Paulo (USP), onde também concluiu o bacharelado e a licenciatura em História (2007). Atualmente, desenvolve pesquisas sobre história e cultura da alimentação, linguagem audiovisual e ensino de História. É docente de História do Instituto Federal de Brasília (Campus Riacho Fundo) e, atualmente, coordena a Pós-Graduação em Ensino de Humanidades e Linguagens do IFB. E-mail: thiago.faria@ifb.edu.br

Recebido em: 05/08/2020

Aceito em: 21/09/2020

Fiscalização do cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná

*Inspection of compliance of Goal 1 of the National Education Plan by the
Paraná Court of Accounts*
*Fiscalización del cumplimiento del “Objetivo 1” del Plan Nacional de Educación
(2014-2024) por el Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE-PR)*

KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT

<https://orcid.org/0000-0001-5815-8546>

Universidade Federal do Paraná

Faculdade de Educação

Departamento de Políticas Educacionais

Paraná, PR, Brasil

ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA

<https://orcid.org/0000-0001-6022-627X>

Universidade Federal do Paraná

Faculdade de Educação

Departamento de Educação

Paraná, PR, Brasil

Resumo: Este artigo objetiva analisar a ação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) na fiscalização da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, que trata da ampliação do atendimento na educação infantil. Para tanto, foram analisados os Relatórios Gerais e Específicos das auditorias realizadas em 2015, 2016 e 2017, bem como os relatos de entrevista feita junto a auditor do TCE-PR que participou do processo de fiscalização. Os resultados da pesquisa indicam que tal fiscalização se caracteriza como uma atuação recente, que vai além da preocupação com a execução e a lisura orçamentária, ampliando o campo de atuação do TC, pois se atenta para implementação da política educacional.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Políticas educacionais. Educação infantil. Plano Nacional de Educação.

Abstract: This article aims to analyze the actions of Paraná Court of Auditors (TCE-PR) on monitoring “Goal 1” of the National Education Plan (PNE) 2014-2024, related to Early Childhood Education enrolment in Brazil. To this end, were analyzed the General and Specific Reports of the audits carried out in 2015, 2016, and 2017, as well as the reports of an interview with the TCE-PR auditor who participated in the inspection process. The research results indicate that such inspection is characterized as a recent performance, which goes beyond the concern with budget execution and auditing, expanding the TC’s field of concerns, and meeting the implementation of educational policy.

Keywords: Court of Auditors. Educational Policies. Childhood Education. National Education Plan.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar la acción del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE-PR) en la fiscalización del “Objetivo 1” del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024, que se ocupa de la asistencia a la Educación Infantil. Para ello, se analizaron los Informes Generales y Específicos de las auditorías realizadas en 2015, 2016 y 2017, así como los informes de una entrevista con el auditor de TCE-PR que participó en el proceso de fiscalización. Los resultados de la encuesta indican que dicha fiscalización se caracteriza por un desempeño reciente, que va más allá de la preocupación por la ejecución del presupuesto y la equidad, ampliando su campo de acción, ya que se centra en la implementación de la política educativa.

Palabras clave: Tribunal de Cuentas. Políticas educativas. Educación Infantil. Plan Nacional de Educación.

INTRODUÇÃO

Em 2015, o Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR) iniciou o “Projeto Piloto de Fiscalização Integrada” (PARANÁ, 2016a) para avaliar a situação dos seus entes municipais quanto ao cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), que trata da universalização do acesso à pré-escola e da ampliação de vagas na creche de forma a atender 50% da população na faixa etária de 0 a 3 anos de idade. Assim, o TCE-PR auditou 10 municípios naquele ano, dando sequência ao projeto com a realização de auditoria em 40 municípios do estado em 2016 e outros 30 em 2017.

Esta atuação do tribunal na fiscalização do PNE pode evidenciar sua participação no controle da execução de políticas públicas, o que configura tal objeto como um tema relevante na pesquisa em políticas educacionais, tendo em vista o poder político e de indução exercido por esse órgão. Davies (2003a) pontua que muitos municípios preferem seguir as recomendações dos tribunais de contas (TCs), ao invés da legislação nacional, mostrando-se, desse modo, um importante ator nesse cenário.

A atuação do TCE-PR não se configura em uma iniciativa isolada, mas integra uma série de ações orientadas a todos os TCs do país, por meio de um acordo de cooperação técnica e operacional, firmado em 2016 entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Ministério da Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (ATRICON, 2016).

De acordo com a revisão bibliográfica realizada para esta pesquisa, existem poucos trabalhos que apresentam tal discussão, e os textos publicados tratam, em sua maioria, do controle da aplicação de recursos destinados à educação, como é o caso dos estudos de Davies (2003a, 2003b, 2006, 2007a, 2007b, 2010a, 2010b, 2013a, 2013b), Carvalho (2006), Simão (2007), Furtado (2010), Melo (2014), Machado (2012), Reis e Junior (2014).

Dessa forma, este artigo tem como objetivo analisar a atuação do TCE-PR, por meio das suas auditorias, na fiscalização do cumprimento da Meta 1 do PNE (2014-2024). Para tanto, foram analisados os três relatórios gerais de auditoria na educação infantil, desenvolvidos nos anos de 2015, 2016 e 2017 e seus respectivos anexos, que serão chamados de relatórios individuais, pois apresentam as informações e os aspectos analisados por esse tribunal em cada um dos 80 municípios auditados. Com o intuito de complementar as informações não explicitadas na pesquisa documental, também foi realizada uma entrevista junto ao servidor do TCE-PR, responsável pelo Projeto Piloto de Fiscalização da Meta 1 do PNE.

A primeira parte deste artigo discute a atuação do TC na fiscalização de políticas educacionais a partir de uma revisão das suas funções e competências no texto constitucional e na literatura sobre o tema. Na sequência, aborda a atuação da Atricon nesse processo, indicando que a fiscalização do PNE pelo TCE-PR não se trata de uma ação individual, mas faz parte de uma série de recomendações feitas por essa associação aos TCs do país. Por fim, discute a atuação específica do TCE-PR na fiscalização da Meta 1 do PNE, analisando os “achados e recomendações” do órgão aos municípios auditados. As considerações finais apontam para uma atuação recente, que vai além da preocupação com a execução e a lisura orçamentária, atentando para implementação de políticas educacionais; também destaca a priorização da política de educação infantil no âmbito do TC, que a elencou durante três anos como foco de análise e atuação desse órgão de controle do Estado.

ATUAÇÃO DO TC NA FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O TC é um órgão de controle do Estado e auxilia o Poder Legislativo no controle externo do Poder Executivo, estando, portanto, diretamente relacionado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos recursos públicos (BRASIL, 1988). No Paraná, o TCE-PR é responsável pela fiscalização do governo estadual e de seus 399 municípios, tendo suas atribuições definidas no artigo 75 da Constituição do Estado (PARANÁ, 1989).

O texto constitucional de 1988 (CF/1988) prevê um extenso rol de competências próprias ao TC, referindo-se, inclusive, à realização de fiscalizações por meio de inspeções e auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacional e patrimonial no âmbito dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário (BRASIL, 1988, Art. 71, inc. IV). Nas auditorias de natureza operacional, por exemplo, que não tem foco apenas na legalidade, a finalidade

é uma atuação pedagógica, sem priorização das sanções, mas da implementação de recomendações (RODRIGUES, 2014). Nesse sentido, Garcia (2017) destaca a importância da realização de auditorias operacionais pelo TC, já que estas não se restringem à análise da aplicação dos recursos, mas ao controle e avaliação permanente de instituições governamentais.

Na análise de Rodrigues (2014), as constituições brasileiras atribuíram cada vez maior importância ao papel do TC, ampliando o *status* conferido aos seus membros, à sua estrutura organizacional e ao maior detalhamento de suas atribuições, sendo a CF/1988 o ápice dessa ampliação. Carvalho (2006) corrobora com tal perspectiva, afirmando que as mudanças ocorridas com a CF/1988 foram as mais significativas na trajetória histórica dos TCs, já que nesta, o controle abrange todos os atos da administração, tornando-se universal, além de incluir o controle social e a avaliação do cumprimento das metas do governo.

Contudo, autores como Machado (2012) e Davies (2003b) alertam para existência de questões que expressam oscilações nas interpretações dos TCs, como instruções normativas publicadas pelos TCs do Espírito Santo, Minas Gerais, Sergipe e São Paulo após a LDB; contradições do percentual mínimo vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); e inclusão ou não dos gastos com inativos em MDE. Essas observações de pesquisa evidenciam que não há uma uniformização dos TCs em âmbito nacional, assim como entre os técnicos e instâncias de um mesmo TC, apesar da previsão constitucional. Para Machado (2012), essa diferenciação se deve às normas específicas de cada órgão, bem como àquelas expressas nas constituições estaduais – no que se refere às competências adicionais às da CF/1988 – e, ainda, ao próprio planejamento institucional.

Desse modo, no que se refere às competências atribuídas ao TC pela CF/1988 (BRASIL, 1988, Art. 71) é possível observar que a fiscalização de políticas públicas não está inserida nesse rol, ainda que autores, como Garcia (2017) e Rodrigues (2014) entendam que a carta magna amplia o controle exercido pelo TC, abrangendo a fiscalização de políticas quando inclui a eficiência da administração pública como um princípio constitucional em seu 37º artigo. No entanto, cabe destacar que a CF/1988 não estabelece claramente que a fiscalização de políticas é uma competência do TC, mas vincula diretamente ao órgão o controle fiscal e orçamentário. Assim, apesar da defesa de Rodrigues (2014), que destaca a potencialidade do TC para avaliar políticas públicas, cabe salientar que, a emissão de determinadas recomendações, bem como, a cobrança por seu cumprimento, pode incidir ainda no âmbito da discricionariedade da administração pública, que consiste na “faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o

caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito.” (DI PIETRO, 1991, p. 41).

ACÇÃO DA ATRICON NA FISCALIZAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

A atuação do TCE-PR na fiscalização do cumprimento da Meta 1 do PNE não se configura em uma iniciativa isolada, mas integra uma série de ações orientadas a todos os TCs do país, por meio de um acordo de cooperação técnica e operacional, firmado entre a Atricon, o IRB, o MEC e o FNDE (ATRICON, 2016).

No ano de 2015, a Atricon aprovou a resolução nº 03/2015, que trata das diretrizes de controle externo relacionadas às despesas com educação. O texto apresenta orientações aos TCs do país para que “aprimorem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas no que se refere ao controle externo dos recursos destinados à educação, com foco no PNE.” (ATRICON, 2015, p. 5). Em março de 2016, a Atricon firmou o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional junto ao MEC, o FNDE e o Instituto Rui Barbosa (IRB), que prevê a realização de ações conjuntas desses órgãos para implementação da lei nº 13.005/2014, que trata dos planos de educação, nacional, estaduais e municipais (ATRICON, 2016).

Desse modo, a Atricon e o IRB publicaram no dia 29 de março de 2016 uma portaria conjunta (ATRICON; IRB, 2016b) para instituir o grupo de trabalho que ficou responsável em propor as medidas necessárias para atender a implementação do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional, bem como as diretrizes traçadas na resolução nº 03/2015. Integraram o grupo de trabalho os conselheiros dos TCs estaduais (MG, MS, GO, SP, RS, RR, AC, PA) e procuradores do Ministério Público de Contas (SP, MG), tendo como coordenador o conselheiro Cezar Miola (TCE-RS) (ATRICON; IRB, 2016b). É interessante pontuar que nesse período, o TCE-PR já havia iniciado seus trabalhos de fiscalização do PNE via o Projeto Piloto de Fiscalização Integrada, que começara em 2015; no entanto, este tribunal estadual não contou com representação no grupo de trabalho¹ em tela.

Entre as atribuições do grupo de trabalho estava a elaboração de um relatório final com as contribuições apuradas por meio de consulta pública a todos os TCs. Esse documento foi publicado em novembro de 2016, com o

1 A pesquisa não conseguiu resposta sobre o motivo da não participação do TCE-PR nesse grupo de trabalho.

título “Metas do Plano Nacional de Educação (PNE): Relatório Final do Grupo de Trabalho Atricon-IRB” (ATRICON; IRB, 2016a) e apresenta orientações para a fiscalização dos planos estaduais e municipais de educação, bem como a consonância com as diretrizes, metas e estratégias do PNE. As recomendações elencadas aos TCs nos três eixos do referido relatório expressam um movimento que vai além do controle dos recursos e do aprimoramento de ferramentas, exemplos desse avanço são a realização de diagnósticos da qualidade da oferta educacional e o exame de elementos como infraestrutura, merenda escolar, transporte escolar e política de inclusão (ATRICON; IRB, 2016a).

Desse modo, conforme permite a Lei Orgânica do TCE-PR (PARANÁ, 2005), o órgão participou como um dos signatários do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional, firmado pela Atricon, dedicando-se à fiscalização do cumprimento da Meta 1 do PNE, por meio da realização de auditorias em 80 municípios do estado do Paraná, nos anos de 2015, 2016 e 2017, conforme discussões apresentadas no próximo item.

AS AUDITORIAS REALIZADAS PELO TCE-PR NA FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA META 1 DO PNE

No Paraná, a fiscalização não foi realizada em parceria com outras instituições, conforme orientações elaboradas no relatório da Atricon e do IRB (2016a), como é o caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, onde TCE e Ministério Público desenvolveram esforços conjuntos voltados à ampliação de vagas na educação infantil (GARCIA, 2017). Sobre esse aspecto, o servidor ouvido nesta pesquisa relatou que o TCE-PR tentou uma aproximação com o Ministério Público do Paraná, sem sucesso.

Considerando as auditorias realizadas em 2015, 2016 e 2017, o número de municípios fiscalizados quanto ao cumprimento da Meta 1 do PNE foram 80, o que representa cerca de 20% do total de municípios do estado, sendo estes de diferentes portes, desde 1.818 até 212.967 habitantes. Quanto aos 319 municípios paranaenses que não participaram da fiscalização em nenhum dos anos, o auditor entrevistado explicou que o TCE-PR tem como meta visitar todos os municípios (399) a cada quatro anos, isso considerando as diferentes áreas fiscalizadas. Desse modo, aqueles não fiscalizados na área da educação, possivelmente foram ou seriam alvo de auditorias no decorrer do quadriênio em diferentes áreas, como saúde, infraestrutura, assistência social, entre outras.

De acordo com o Plano Anual de Fiscalização (PARANÁ, 2017), essa é uma orientação estabelecida pela Atricon em sua diretriz para aumentar gradativamente a atividade de fiscalização municipal, todos os municípios do

estado devem ser visitados pelo menos uma vez a cada ciclo de gestão. No caso do TCE-PR, o controle da Meta 1 do PNE corresponde a dois ciclos, 2012-2015 e 2016-2019. Desse modo, cabe pontuar a dificuldade de englobar todos os municípios do estado nas visitas realizadas para verificação do cumprimento do PNE, já que estes podem ter participado de ações realizadas pelo TC em diferentes áreas, como saúde, infraestrutura, transporte, entre outras e, desse modo, não entrariam no rol daqueles que foram auditados na área da educação, exceto, como explicou o servidor do TCE-PR, em situações específicas, como denúncias.

Após a realização da auditoria e das visitas *in loco*, o tribunal sistematizou as informações encontradas, que foram publicadas em relatórios. Desse modo, considerando os objetivos propostos nesse artigo, todos esses relatórios, bem como os relatos da entrevista realizada junto ao auditor do TCE-PR que participou do processo de fiscalização, foram analisados nos próximos tópicos.

ACHADOS E RECOMENDAÇÕES DAS AUDITORIAS AOS MUNICÍPIOS

Após a realização das visitas, a equipe do TCE-PR participou de reuniões e oficinas de trabalho que objetivavam discutir, consolidar e materializar a “Matriz de achados de auditoria” que posteriormente foi encaminhada aos municípios auditados para que conferissem e se manifestassem quanto aos achados (PARANÁ, 2016a).

Assim, considerando o relatório geral nos três anos de auditoria, as situações que a equipe de auditoria encontrou nos municípios foram apresentadas de acordo com as linhas de investigação propostas pelo tribunal, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 - Número de achados gerais por linha de investigação da auditoria realizada pelo TCE-PR na fiscalização do cumprimento da Meta 1 do PNE nos anos de 2015, 2016 e 2017

ANO	LINHA DE INVESTIGAÇÃO	NÚMERO DE ACHADOS
2015	Planejamento público	14
	Adequação do corpo técnico	4
	Execução de obras e serviços de engenharia	7
2016	Planejamento municipal	10
	Adequação do espaço físico	5
	Adequação do corpo técnico	2
	Outros	3
2017	Planejamento	9
	Conselho do Fundeb e seleção dos diretores	2
	Adequação do corpo técnico	2
	Outros*	1

*Nota: A categoria “outros”, apresentada nos anos de 2016 e 2017, inclui achados que não se enquadraram em nenhuma das linhas de investigação apresentadas anteriormente nos relatórios analisados.

Fonte: Elaboração própria com base em Paraná (2016a, 2016b, 2017).

Desse modo, o maior número de achados pelo TCE-PR está na linha “Planejamento público”, sendo que a maioria desses apontam para as fragilidades dos Planos Municipais de Educação (PME), que conforme o tribunal, apresentam metas e estratégias elaboradas de forma genérica; fóruns e comissões de acompanhamento que existem apenas formalmente, sem atuação efetiva; falta de planejamento e sistematização para execução dos PME, já que estes são utilizados apenas para cumprir exigência legal; inexistência de articulação entre o levantamento da demanda de vagas, a programação orçamentária, a elaboração do PME e o controle interno; instrumentos de planejamento municipais que não indicam ou não se articulam com os recursos necessários para implementação do PME e, quando o fazem, apresentam-se de forma genérica.

Em relação aos achados da linha “Adequação do corpo técnico”, o TCE-PR elencou a realização de testes seletivos simplificados no lugar de concursos públicos; existência de professores contratados para atuar 20 horas semanais que têm dobrado a carga horária; relação aluno-professor superior a 20 crianças; e falta de encaminhamento de informações relacionadas à gestão de pessoal ao tribunal por parte de 90% dos municípios.

Por fim, na linha “Execução de obras e serviços de engenharia”, o TCE-PR destacou a problemática do encaminhamento de informações ao sistema de obras do tribunal por parte dos municípios; espaços físicos inadequados utilizados pelas crianças; deficiências na elaboração de projetos ou no controle e acompanhamento da execução de obras. O TCE-PR entende que os fatores apresentados nessa linha de investigação não podem ser utilizados como determinantes para a não universalização da pré-escola, assim como a justificativa da falta de recursos financeiros, isto porque o TCE-PR afirma que as obras paralisadas ou atrasadas receberam recursos do governo federal por meio de ações, como as do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), para sua conclusão e, conseqüentemente, o alcance da universalização do atendimento.

A partir desses achados, que correspondem à auditoria realizada no ano de 2015, o TCE-PR fez quatro propostas de encaminhamento no relatório geral, que também podem ser entendidas como recomendações. Estas não se referem àquelas feitas aos municípios, mas ao próprio TCE-PR, por parte da equipe de auditoria, quais sejam: a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) entre o TCE-PR e os municípios auditados; a realização de procedimento de fiscalização específico no município de Araucária, pois este não tinha se manifestado após recebimento dos achados de auditoria; a determinação do cumprimento da estratégia 1.16 da Meta 1 do PNE, que trata da publicação da demanda por vagas na educação infantil; e no caso de insucesso na celebração do TAG, com um ou mais municípios, sugeriu a autuação de processo.

Cabe destacar que o TAG se trata de um mecanismo incluído na Lei Orgânica do TCE-PR pela lei complementar nº 194/2016, podendo ser aplicado entre o TC e os administradores estaduais e municipais para “adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle”, sendo que seu cumprimento permite o afastamento da aplicação de penalidades ou sanções (PARANÁ, 2005, Art. 9º, § 5º).

De volta às recomendações, ainda que os achados tenham relatado questões relevantes que dificultam ou até mesmo inviabilizam o cumprimento da Meta 1 do PNE, de modo mais expressivo as que se referem à falta ou inconsistência de planejamento e acompanhamento, as propostas de encaminhamento sistematizadas pelo TCE-PR não refletem tais questões, mesmo quando os achados apontam fragilidades do próprio tribunal, como a ausência de informações que deveriam ser encaminhadas pelos municípios ao TC, que foram percebidas somente com a realização dessa auditoria.

O TCE-PR concluiu, no relatório geral da auditoria realizada em 2015, que as informações sobre a educação infantil recebidas se revelaram incompletas ou inconsistentes, o que implicava em maior dificuldade no levantamento de dados confiáveis para subsidiar o processo fiscalizatório. Registrou, também, que os responsáveis pelos municípios auditados se mostraram comprometidos em cumprir a meta do PNE dentro do prazo estabelecido; em alguns municípios, ações já foram tomadas para resolver parte dos problemas (PARANÁ, 2016a).

Voltando ao que fora apresentado no Quadro 1, o TCE-PR registrou 21 achados de auditoria no ano de 2016. Na linha “planejamento municipal”, o tribunal elencou como achado: ausência de estudos do impacto financeiro para atingimento da Meta 1; falta de controle e acompanhamento dos PMEs; inexistência ou deficiência dos procedimentos de busca ativa; ausência de controle e publicação da demanda manifesta por vagas; falta de gerenciamento das informações, inclusive aquelas da própria Secretaria Municipal de Educação (SME); e a não criação de Plano de Ação.

Os achados de 2016, nessa linha de investigação, destacam de modo mais expressivo os problemas com a realização de busca ativa e a organização da demanda manifesta, que se referem a estratégias da Meta 1 do PNE. No ano de 2015, ainda que os achados elencados pelo TCE-PR também evidenciassem essas duas questões, estes apontavam com maior veemência achados sobre a adequação dos PMEs e sua compatibilidade com o planejamento municipal, que no ano de 2016 são menos indicados.

Na linha de investigação “adequação do corpo técnico”, a equipe do TCE-PR elencou dois achados no ano de 2016. Estes versavam sobre a adequada qualificação dos professores de educação infantil e a insuficiência de profissionais em municípios que já têm suas despesas com pessoal consideradas acima do limite instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No ano de 2015, essa linha de investigação registrou número mais elevado de achados.

Na terceira e última linha de investigação, que se refere à “adequação dos espaços físicos”, o TCE-PR listou cinco achados em 2016: insuficiência de instituições de educação infantil; espaços físicos inadequados para o atendimento; ausência de manutenção; ausência de licença da vigilância sanitária e do corpo de bombeiros; atrasos e paralisações em obras que foram iniciadas em outras gestões. Esses achados não se assemelham aos de 2015, já que os aspectos analisados foram modificados, exceto a indicação de espaços físicos inadequados, que aparecem em ambos os anos. É importante destacar que no relatório geral não há indicação dos parâmetros utilizados pela equipe do TCE-PR para considerar o espaço físico adequado ou não.

Na categoria denominada “Outros” foram incluídos três achados do relatório de 2016 que não se enquadram em nenhuma das linhas de investigação apresentadas anteriormente, pois tratam da relação entre o desempenho nos índices levantados pelo TCE-PR e as características municipais, como: extensão territorial, população e atividade econômica; a dificuldade com o transporte de crianças residentes em municípios com maior área rural; o atingimento da parte A da Meta 1 por 32,5% dos municípios auditados; e a identificação de práticas consideradas “boas” pelo TCE-PR – como adequação e vinculação dos instrumentos orçamentários às metas e estratégias definidas no PME, estabelecimento de critérios adequados para a fila de espera e realização de cursos de formação com os professores (PARANÁ, 2016b).

Assim, tendo em vista tais achados, o TCE-PR elaborou duas propostas de encaminhamento nesse ano. A primeira refere-se ao transporte escolar, em que solicita a estruturação de mecanismos de auxílio e cooperação entre os entes federados para realização do transporte de crianças que residem em locais distantes, bem como melhorias na gestão e planejamento municipal para superação de condicionantes históricos e geográficos que impedem as crianças de acessarem as instituições de educação infantil. E a segunda proposta de encaminhamento diz respeito à ampliação da auditoria realizada em 2016 para o universo dos 399 municípios do estado. É importante destacar que a observação da situação do transporte escolar não foi prevista nas questões de auditoria, mas tornou-se elemento central na análise da equipe de auditoria do TC diante das constatações *in loco*.

No relatório de 2016, o TCE-PR concluiu que a deficiência no processo de busca ativa resulta de falha na gestão, já que não implica novas estruturas ou despesas. Como visto anteriormente, no ano de 2015, o tribunal não registrou no relatório de auditoria a situação do atingimento da Meta 1 do PNE, foco da fiscalização, diferente de 2016, em que anunciou o baixo percentual de municípios que atenderam a legislação dentro do prazo estabelecido pelo plano. Também concluiu que os gestores se mostraram interessados em regularizar as situações encontradas e atender as recomendações; registrou, ainda, que a presença do TCE-PR nos municípios impõe aos gestores a necessidade de adequar os procedimentos conforme a legislação e adotar “boas práticas”; e, por fim, optou pelo não monitoramento das recomendações contidas nos relatórios individuais, mas no cumprimento da Meta 1.

Em relação à recomendação feita pela Atricon aos TCs sobre a aplicação do TAG, conforme conclusão do relatório de auditoria do ano de 2016, este não foi aplicado porque ainda não estava regulamentado. O auditor entrevistado explicou que sua aplicação não foi necessária, pois o TCE-PR estava cobrando

o atendimento das recomendações elencadas na matriz de achados de cada município e, conforme relatou, a maioria estava cumprindo as solicitações do órgão, não sendo necessário a realização de TAG. O auditor explicou, ainda, que nos casos de não cumprimento das recomendações, o TCE-PR transformaria em determinação, bloqueando a certidão liberatória dos municípios – documento exigido para repasse de recursos –, tornando assim, o atendimento das recomendações mais ágil do por meio da celebração de um TAG.

Conforme apresentado no Quadro 1, o TCE-PR registrou 14 achados em 2017, sendo esta a menor quantidade de achados nos anos de auditoria. A linha de investigação “Planejamento”, de modo semelhante aos anos anteriores, é a que tem maior número de achados e estes, como em 2016, expressam em maior quantidade os problemas com a organização da demanda manifesta. De modo geral, os achados da equipe do TCE-PR, em 2017, tratam da falta ou insuficiência de mecanismos de planejamento orçamentário; inexistência de estimativa eficaz de crianças de 0 a 5 anos de idade; ausência de regulamentação da lista de espera, que também não é unificada e publicizada em grande parte dos municípios; ausência ou ineficácia do Plano de Ação; e falta de gerenciamento das informações, inclusive aquelas da própria SME. Tais achados são semelhantes aos relacionados na auditoria de 2016.

Na segunda linha de investigação, que foi modificada na auditoria de 2017 e passou a analisar “Conselho do Fundeb e seleção dos diretores”, foram elencados dois achados: ausência de participação do Conselho do Fundeb na elaboração do orçamento da área de educação; e a não participação popular na seleção dos diretores.

Na linha de investigação “Adequação do espaço físico”, a equipe de auditoria elencou dois achados no ano de 2017, sendo o primeiro deles a identificação de problemas estruturais de diversos níveis e, o segundo, conforme já havia sido elencado nos achados de 2016, a falta de licença junto à vigilância sanitária e ao corpo de bombeiros. Por fim, o TCE-PR elencou mais um achado de auditoria, que não se enquadra nas linhas de investigação apresentadas anteriormente, incluída na categoria “Outros”, a qual trata da falta de acompanhamento do prazo de validade dos alimentos por parte das instituições.

Assim, a partir dos achados da auditoria realizada em 2017, o tribunal fez três propostas de encaminhamento no relatório geral: 1) que o relatório geral e individual fossem enviados aos municípios auditados para que estes atendessem as recomendações feitas pelo órgão no prazo de 180 dias; 2) que as municípios informassem os dados das crianças de 4 e 5 anos de idade matriculadas, bem como aquelas inseridas no CadÚnico ao TCE-PR; 3) que um dos municípios auditados

verificasse a existência de alimentos vencidos nas suas instituições. Sendo que esta última proposta não estava prevista nos elementos de análise elencados pelo TCE-PR para realização da auditoria.

Como conclusão do relatório geral de 2017, aponta-se que a falta de Plano de Ação e a utilização inadequada dos instrumentos orçamentários fazem com que os municípios estabeleçam “prioridades de ocasião”, isto é, atendam somente a metas com prazos mais próximos – como é o caso da universalização da pré-escola –, deixando as de longo prazo – como a ampliação do atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade – para mais perto da data estabelecida pelo PNE como limite (2024).

Outra conclusão apresentada trata do atingimento da Meta 1 (parte A) que, conforme o TCE-PR, correspondia a 83,33% dos municípios auditados, ou seja, 25 dos 30 municípios universalizou o atendimento na pré-escola, sendo que neste ano o tribunal utilizou como critério para tal conclusão o atendimento igual ou superior a 90% da população de 4 e 5 anos de idade do CadÚnico. Apesar da modificação do critério utilizado em 2016, a conclusão apresentada em 2017 parece indicar melhora no percentual dos municípios que cumpriram a determinação legal de universalização da pré-escola em relação ao ano anterior. No entanto, este não pode ser visto como retrato do Paraná, já que o número de municípios fiscalizados nesse ano não representou nem 10% do total de municípios do estado, ademais, são diferentes daqueles auditados em 2016.

Na sequência das conclusões apresentadas, o TCE-PR indicou a realização de posterior monitoramento e apuração de responsabilidade pelo descumprimento das metas do PNE como forma de complementar as visitas *in loco*, corroborando com o que explicou o auditor do TCE-PR entrevistado, de que no ano de 2018, a equipe estava cobrando o cumprimento das recomendações por meio de monitoramento à distância, solicitando documentos e fotografias que comprovassem o atendimento do que foi recomendado no relatório individual. Outra conclusão do relatório de auditoria do ano de 2017 afirma que a elaboração do PME não pode ser considerada como um fim em si mesmo, mas o início de um processo que deve estar vinculado aos atos de gestão e execução. Na sequência, apresenta-se a percepção da equipe de auditoria, que aponta o interesse dos gestores em regularizar as situações descritas nos achados, assim como, expressam a percepção de que a presença física do TCE-PR impôs aos gestores a necessidade de adequar os procedimentos ao que estava previsto na legislação, adotando “boas práticas” de gestão da educação infantil.

Por fim, a última conclusão apresentada no relatório de 2017 elenca os benefícios mensuráveis alcançados por meio da fiscalização, como: matrícula de crianças de 4 e 5 anos de idade; busca por licença do corpo de bombeiros

e da vigilância sanitária; nomeação de conselhos municipais de educação; regulamentação e publicação da lista de espera por vagas na creche; participação da SME e do Conselho do Fundeb na elaboração do orçamento; nomeação de comissão de monitoramento do PME; elaboração de Plano de Ação; participação da comunidade na escolha dos diretores e adequação de espaços físicos. Essa foi a única vez que o TCE-PR elencou as recomendações atendidas pelos municípios no relatório de auditoria. Neste ano também foi apresentada a maior quantidade de conclusões, que além de maior em quantidade, também se mostraram mais detalhadas.

Desse modo, conforme pôde ser observado no Quadro 1, os achados elencados pelo TCE-PR nos relatórios gerais após a realização das auditorias em 2015, 2016 e 2017 tratam, na sua maioria, dos aspectos ligados à linha de investigação “Planejamento”, indicando a fragilidade dos municípios nessa questão. Destaca-se, aqui, a importância do papel formativo do TCE-PR, como prevê a 4ª estratégia da Meta 20 do PNE que, entre outros aspectos, reserva ao TC papel voltado à orientação de agentes municipais e da sociedade civil, uma vez que uma das finalidades das auditorias de natureza operacional, como explicou Rodrigues (2014), não tem foco apenas na legalidade, mas na atuação pedagógica, sem priorização das sanções, mas da implementação de recomendações.

Destaca-se também que apesar de não estarem previstos no planejamento da auditoria, outros elementos foram fiscalizados pelo TCE-PR, como o transporte público e o prazo de validade da alimentação escolar. Percebe-se, ainda, conforme descrito nos relatórios, a forte influência que exercem os TCs nos municípios, já que estes se mostraram dispostos a atender as recomendações expressas pelo órgão, sendo que alguns, antes da publicação do relatório, já as tinham cumprido, corroborando com a afirmação de Davies (2003b) sobre as interpretações dos TCs serem na prática mais importantes que a própria legislação. Muitos municípios parecem ter se atentado para cumprimento da Meta 1 do PNE, incluindo as estratégias elencadas nessa meta, apenas com a realização da fiscalização e da solicitação para o cumprimento das recomendações feitas pelo TCE-PR.

Além dos relatórios gerais de auditoria, o TCE-PR também elaborou relatórios individuais que apresentam o que foi encontrado nas auditorias realizadas em cada município. Conforme apresentado no Quadro 2, no ano de 2015, o achado mais apontado foi a “Ausência de publicação da lista de espera”, assim como no ano de 2016, sendo que em 2017 o mais citado foi a existência de “Espaços físicos inadequados”. Além destes, outras questões foram elencadas pelo tribunal nos relatórios individuais, como o cumprimento da Meta 1, aspectos de planejamento, envio de informações e falta de licença junto ao corpo de bombeiros, além de outros, que aparecem com menor frequência.

Quadro 2 - Síntese dos achados individuais da auditoria realizada pelo TCE-PR para fiscalizar o cumprimento do PNE

Ano da auditoria	Número de achados	Frequência que apareceram	Achado mais citado	Número de recomendações
2015	12	1 a 9	Ausência de publicação da lista de espera (9)	23
2016	17	1 a 33	Ausência de publicação da lista de espera (33)	64
2017	23	1 a 29	Espaços físicos inadequados (29)	75

Fonte: Elaboração própria com base em: Paraná (2016a, 2016b, 2017).

A partir de tais achados e considerando as respostas dos gestores, o TCE-PR elencou uma série de recomendações aos municípios (Quadro 3). Como pode ser observado na última coluna do quadro anterior (Quadro 2), a linha de investigação “Adequação dos espaços físicos” foi a que contabilizou maior número de recomendações. Assim, percebe-se que a maior fragilidade observada pelo TCE-PR, no âmbito dos municípios, está nos espaços físicos das instituições, além daquelas que tratam do planejamento e do controle social dos gastos públicos em educação.

Quadro 3 - Recomendações feitas aos municípios pelo TCE-PR na auditoria realizada para verificar o cumprimento do PNE que aparecem com maior frequência, considerando as linhas de investigação elencadas nos anos de 2015, 2016 e 2017

Linha de investigação	Recomendação com maior frequência
Execução de obras e serviços de engenharia	Aprimoramento dos mecanismos de controle e execução de obras públicas e a tomada de ações para que a relação aluno por professor permanecesse 20 alunos por turma.
Adequação dos espaços físicos	Implementação de ações para ampliar e adequar os espaços físicos destinados à educação infantil.
	Adequação dos espaços físicos de acordo com normas sanitárias e de segurança.
Adequação do corpo técnico	Realização de planejamento e concurso público, regularização da situação de servidores com jornada de trabalho dobrada, encaminhamento e atualização dos dados sobre contratação de pessoal junto ao TC.
Conselho do Fundeb e seleção dos diretores	Convocação do CACS do Fundeb para elaboração da proposta orçamentária e disponibilização de dados orçamentários para esse mesmo conselho.
Planejamento	Publicação do levantamento da demanda por vagas na pré-escola e os critérios de prioridade para seu preenchimento; aprimoramento dos sistemas de controle interno dos municípios e o envio de informações ao TC; elaboração, registro e publicação de um plano de ação; realização de busca ativa em parceria com outros órgãos municipais; identificação de crianças fora da escola; e a utilização da plataforma “Busca Ativa Escolar”, da UNICEF.

Fonte: Elaboração própria com base em: Paraná (2016a, 2016b, 2017).

Desse modo, cabe destacar que as recomendações feitas pelo TCE-PR aos municípios versam sobre diversos aspectos, desde planejamento até adequação dos espaços físicos. Nesse sentido, Garcia (2017) pontua que a partir do momento em que as orientações expressas pelo TC deixam de ser apenas formalísticas e contábeis, não se resumindo à verificação do percentual de investimentos, mas também ao exame da eficiência, há inegável interferência do TC na política. Essa colocação da autora pode ser compreendida melhor quando se analisa cada uma das recomendações feitas pelo TCE-PR, como a que solicita aos municípios a elaboração de um documento que denominam de “Plano de Ação”, não incluído nas estratégias do PNE, ou demanda a colocação de espelho em salas de aula, instalação de solário e chuveiros, utilização de cadeados, entre outras, que parecem caber à decisão do gestor municipal ou a sua equipe técnica.

Nesse sentido, cabe questionar qual o limite da atuação do TC na fiscalização da política educacional, considerando sua interferência na discricionariedade administrativa, que permite ao administrador público optar, dentro da legalidade, pelo modo de agir diante de determinadas situações, como a implementação de políticas, sendo que a emissão de recomendações pelo TC pode modificar o andamento da política e pressionar o administrador na escolha de como conduzi-la, portanto, interferindo em sua discricionariedade administrativa. Assim, apesar da defesa de Rodrigues (2014), que destaca a potencialidade do TC para avaliar políticas públicas, cabe salientar que a emissão de determinadas recomendações, bem como a cobrança por seu cumprimento, pode ultrapassar as funções do TC quanto ao controle social, ultrapassando esferas de atuação do poder executivo quanto à elaboração e implementação de políticas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar a atuação do TCE-PR na fiscalização da política educacional, o qual verificou por meio de auditorias o cumprimento do PNE (2014-2024), em específico da Meta 1, que se refere ao direito à educação infantil. Tal fiscalização iniciou, ainda, antes do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado pelo Atricon com o MEC, o FNDE e o IRB, isso porque o TCE-PR deu início à auditoria em 2015, com o “Projeto Piloto de Fiscalização Integrada” em dez municípios do estado. No entanto, cabe destacar que a atuação do TCE-PR não se trata de uma ação isolada, mas atende a orientações feitas pela Atricon aos TCs do país.

Destaca-se, inicialmente, a importância da fiscalização do TC para o cumprimento das metas do PNE junto aos municípios. As recomendações feitas pelo TCE-PR tratam sobre aspectos que envolvem desde o planejamento até adequação dos espaços físicos, como mostram os achados elencados nessas linhas de investigação, indicando as fragilidades dos municípios nessas áreas. Cabe ressaltar, ainda, o destaque feito pelo relatório sobre a utilização inadequada dos instrumentos orçamentários para o cumprimento das metas, sendo que os municípios acabam estabelecendo prioridades de curto prazo, como no cumprimento da obrigatoriedade de 4 e 5 anos, não estabelecendo ações para a ampliação do atendimento em creche.

Em síntese, pode-se concluir que a fiscalização realizada pelo TCE-PR tem se atentado para o conteúdo da política e incidido sobre ela por meio da realização de recomendações aos municípios auditados. As recomendações feitas pelo tribunal, bem como os achados de auditoria foram sendo ampliados no decorrer dos anos de fiscalização, ainda que no último ano o número de municípios auditados tenha diminuído. Cabe destacar que muitas das recomendações feitas pelo TCE-PR aos municípios são previstas nas estratégias da Meta 1 do PNE como de responsabilidade não somente desse ente, mas em regime de colaboração com a União e os estados, como é o caso: da mensuração e publicação da demanda por vagas (estratégia 1.3 e 1.16); da construção, reestruturação da estrutura física das instituições; da aquisição de equipamentos (estratégia 1.5); da formação de professores, que está prevista na Meta 15, mas também foi observada pelo TCE-PR na linha de investigação “Adequação do corpo técnico”. Todavia, cabe pontuar que o referido órgão não indica recomendações ao estado do Paraná ou ao governo federal, responsabilizando tão somente o município auditado pela oferta de educação infantil, sem considerar as indicações legais no que tange à cooperação técnica e financeira entre os entes federados.

Por outro lado, torna-se importante destacar que essa atuação do TCE-PR também evidencia uma priorização por parte do órgão na fiscalização da política nacional e local na educação infantil. Como relatou o auditor entrevistado, a intenção inicial era realizar a fiscalização de políticas públicas, independente da área, pois o Plano Estratégico do TCE-PR previa uma aproximação com a sociedade por meio de resultados que a beneficiassem. Com a definição da Meta 1 do PNE como objeto de fiscalização e o desenrolar dos trabalhos, formou-se uma equipe interessada na temática, criando assim, um consenso dentro do TCE-PR sobre a importância da priorização da política de educação infantil nas ações de fiscalização. Todavia, destaca-se que as demais metas do PNE não tiveram tal atenção do órgão de controle externo no Paraná e nem mesmo da Atricon.

Assim, apesar da necessária ampliação do debate que cerca a atuação do TC na fiscalização de políticas educacionais, sobretudo aquele que se refere à discricionariedade da administração pública e a interferência do órgão na elaboração e implementação de políticas educacionais, percebe-se que tal atuação coloca em evidência a política de educação infantil, priorizando-a como uma das primeiras políticas a ser fiscalizada pelo órgão. Esta constatação mostra-se relevante para área, já que a educação infantil se consolidou como um direito das crianças brasileiras recentemente na legislação, ficando por muitos anos secundarizada, como também revelam as baixas taxas de atendimento nessa etapa da educação básica, principalmente da creche, tanto no Brasil como no estado do Paraná. Portanto, sua tomada como objeto de fiscalização do TC, órgão de fiscalização externa do Estado, pode, conforme mostrou a pesquisa de Flores (2015), promover além da ampliação das redes de educação infantil, o reconhecimento da importância da educação na agenda pública do estado.

Por fim, destaca-se a importância de articular essa ação de fiscalização do TC para o cumprimento das metas do PNE junto a outros órgãos, como Ministério Público e Conselhos de Educação/Fórum de Educação, para que se discutam em conjunto as estratégias e ações, potencializando-as, e não gerando medidas dispares de controle.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Resolução Atricon no 03 de 6 de dezembro de 2015**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Recife, 2015. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-032015-controle-externo-nas-despesas-com-educacao/>. Acesso em: 16 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Acordo de Cooperação Técnica e Operacional**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/MinutaAcordoPNE.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON); INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Metas do Plano Nacional de Educação (PNE)**: relatório final Grupo de Trabalho Atricon-IRB. Cuiabá, 2016a.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON); INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Portaria Conjunta no 01, de 29 março de 2016**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/07/PortariaConjunta012016grupodetrabalhoIRB-Atricon..pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 16 jan. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF. Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Documentação, 2015.

CARVALHO, F. A. F. **O controle dos recursos da educação**: uma análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

DAVIES, N. Tribunal de Contas faz as contas ou faz de conta na fiscalização das receitas e gastos em educação? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Paulo, v. 19, n. 1, jan./jun. 2003a. Disponível em: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic6.htm#_ftn1. Acesso em: 16 jan. 2021.

DAVIES, N. Tribunais de Contas e seus procedimentos de verificação dos recursos da educação. **RBPAE**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 99-115, jan./jun. 2003b. Disponível em: <https://seer.ufpr.br/rbpae/article/view/25368/14763>. Acesso em 16 jan. 2021.

DAVIES, N. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 173–191, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/715/71580109.pdf>. Acesso em 16 jan. 2021

DAVIES, N. Os Tribunais de Contas da Paraíba e do Mato Grosso e a verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. **ANPAE**, Goiânia, p. 137–202, 2007a. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/355.pdf. Acesso em: 19 out. 2017.

DAVIES, N. Aplicação dos recursos vinculados à educação: as verificações do Tribunal de Contas de Mato Grosso. **Revista Brasileira de Estudos Pedag. (RBEP)**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 345–362, maio/ago. 2007b. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/752/728>. Acesso em: 19 out. 2017.

DAVIES, N. Os Procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 110, p. 93–111, jan./mar. 2010a. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000100006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 21 set. 2017.

DAVIES, N. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, 2010b.

DAVIES, N. A fiscalização das receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 518–541, maio/ago. 2013a. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000200008. Acesso em: 17 jan. 2021.

DAVIES, N. Educação do Distrito Federal perdeu bilhões com erros do Tribunal de Contas. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 19, n. 39, p. 355-372, mai./ago. 2013b.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

FLORES, M. L. R. Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado. **37a Reunião Nacional da ANPED**, p. 1-15, 2015.

FURTADO, P. B. **O Fundef e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: rupturas e intersecções**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2010.

GARCIA, K. C. **Novos atores de políticas públicas**: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2017.

MACHADO, M. G. F. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul**: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2012.

MELO, G. L. S. DE. **Federalismo**: o que revelam o controle de contas e o desempenho educacional? O caso do Piauí. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, 2014.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Palácio XIX de Dezembro, 1989.

PARANÁ, Tribunal de Contas do Estado do. **Lei Orgânica**. Paraná, 2005.

PARANÁ, Tribunal de Contas do Estado do. **Regimento Interno**. Paraná, 2006.

PARANÁ, Tribunal de Contas do Estado do. **Relatório de Auditoria**: universalização do ensino pré-escolar para crianças de 04 a 05 anos de idade. Curitiba, 2016a.

PARANÁ, Tribunal de Contas do Estado do. **PAF 2016 Educação Infantil**: Universalização da educação na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos e ampliação da oferta de vagas em creche para crianças até 3 anos. Curitiba, 2016b.

PARANÁ, Tribunal de Contas do Estado do. **PAF 2017 Educação Infantil**. Curitiba, 2017.

REIS, L. F.; JUNIOR, A. M. DE M. Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação superior no estado do Paraná: um estudo comparativo do período de 2003 a 2010. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 36, n. 2, p. 297–307, jul./dez. 2014.

RODRIGUES, R. S. **O papel dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas**: a efetivação do direito fundamental à educação. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

SIMÃO, N. S. **Tribunal de Contas de Santa Catarina**: análise das decisões relacionadas ao descumprimento pelo estado e municípios dos limites constitucionais de aplicação mínima em educação e saúde no período de 2000 a 2004. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2007.

SPECK, B. Tribunais de Contas. **Revista Gestão e Controle Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, Rondônia, v. 1, p. 211-219, 2013.

Kátia Cristina Sommer Schmidt

Mestre em educação na linha de políticas educacionais pela Universidade Federal do Paraná (2019). Pedagoga pela Universidade da Região de Joinville-SC (2016). Professora na Rede Municipal de Educação de Garuva/SC. E-mail: katiacschmidt@hotmail.com

Adriana Aparecida Dragone Silveira

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (2010). Estágio pós-doutoral (2019) em Teachers College, Columbia University. Professora associada da Universidade Federal do Paraná e do programa de pós-graduação em Educação. E-mail: adrianadragone@yahoo.com.br

Recebido em: 08/07/2020

Aceito em: 22/01/2021

Tese por compêndio de doutorado em ciências sociais e educação: Vantagens, riscos e propostas

*Thesis by compendium in doctoral programs in social sciences and education:
Advantages, risks and proposals*

*Tesis por compendio en doctorados en ciencias sociales y educación:
Ventajas, riesgos y propuestas*

RENATO GAZMURI STEIN

<https://orcid.org/0000-0002-0927-875X>

Universidade Diego Portales, Chile

Faculdade de Educação

Departamento de Ciências Sociais

Santiago, Chile

ALEJANDRA FALABELLA AMBROSIO

Universidad Alberto Hurtado, Chile

Orcid Id: 0000-0003-2755-4911

Correo: afalabel@uahurtado.cl

TAMARA CANESSA AGUILAR

Universidad Diego Portales, Chile

Orcid Id: 0000-0002-0997-1562

Correo: tamara.canessa@gmail.com

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar as vantagens e os riscos da implementação de Teses por Compêndio de Publicações (TCP) em programas de doutorado em ciências sociais e de educação. Para isso, foram comparados os requisitos e características dos TCPs em 13 programas de doutorado chilenos e internacionais, e foram realizadas quatro entrevistas em profundidade com alunos que fizeram ou estão fazendo suas teses neste formato. Por fim, apresentamos um conjunto de propostas ou critérios a ter em consideração na implementação da opção TCP, com o propósito de salvaguardar a qualidade, pertinência e diversidade dos processos de formação dos estudantes.

Palavras-chave: Tese por Compêndio de Publicações / Doutorados / Formação doutoral.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the advantages and risks of the implementation of Thesis by Compendium of Publications (TCP) in doctoral programs in social sciences and education. For this, the requirements and characteristics of the TCPs were compared in 13 Chilean and international doctoral programs, and four in-depth interviews were conducted with students who did or are doing their theses in this format. Finally, a set of proposals or criteria to consider when implementing the TCP option is postulated, to safeguard the quality, relevance, and diversity of the students' training processes.

Keywords: Thesis by Compendium of Publications / Doctorates / Doctoral training.

Resumen: *El propósito de este artículo es analizar las ventajas y riesgos de la implementación de Tesis por Compendio de Publicaciones (TCP) en programas doctorales en ciencias sociales y educación. Para eso, se compararon los requisitos y características de las TCP en 13 programas doctorales, chilenos e internacionales, y se realizaron cuatro entrevistas en profundidad a estudiantes que hicieron o están realizando sus tesis en este formato. Finalmente se postula un conjunto de propuestas o criterios a considerar al implementar la opción TCP, con el propósito de resguardar la calidad, pertinencia y diversidad de los procesos formativos de los estudiantes.*

Palabras clave: *Tesis por Compendio de Publicaciones/ Doctorados/ Formación doctoral.*

INTRODUCCIÓN

La labor académica y el modo de producir conocimiento científico en ciencias sociales y educación han cambiado de forma radical en las últimas décadas. Ello ha significado, en consecuencia, que el modo de formar doctores en estas áreas del conocimiento también ha vivido transformaciones importantes.

Una de estas transformaciones afecta al corazón de los estudios doctorales: la realización de la tesis. Como alternativa a la tradicional tesis monográfica, diversos programas alrededor del mundo han comenzado a introducir la modalidad de Tesis por Compendio de Publicaciones (TCP), es decir, un conjunto de artículos científicos organizados en un compendio. Aunque este cambio pudiese parecer una respuesta natural a las exigencias contemporáneas, no es un cambio inocuo. Es un cambio profundo que requiere ser examinado críticamente, con el fin de que los programas doctorales tomen decisiones con cautela, y consideren las distintas ventajas y riesgos de esta nueva modalidad.

Este estudio surge como una inquietud de la comunidad académica del Doctorado en Educación de las universidades Diego Portales y Alberto Hurtado. El propósito es identificar y describir las ventajas y riesgos de las TCP, y así también, realizar un conjunto de propuestas a tener en consideración para su implementación. Para eso se analizan los requisitos y características de 13 programas de doctorado en ciencias sociales y en educación, chilenos e internacionales (en Europa, Norte América y Oceanía), que han implementado TCP. Junto con eso, se realizan cuatro entrevistas en profundidad a estudiantes que cursaron o están cursando sus doctorados bajo esta modalidad, con el objetivo de describir las ventajas y riesgos de esta opción desde sus experiencias. El artículo concluye con un conjunto de propuestas para atender a los desafíos que supone la implementación de la opción de TCP, con el propósito de resguardar la calidad, pertinencia y diversidad de los procesos formativos de los estudiantes de doctorado.

LITERATURA DE REFERENCIA SOBRE LAS TESIS POR COMPENDIO DE PUBLICACIONES

En las últimas décadas la concepción de la labor académica y los criterios según los cuales se valora la producción científica han cambiado como producto de la progresiva instalación de políticas de rendición de cuentas y el incentivo a la competencia entre instituciones de Educación Superior. De manera creciente, la calidad de las universidades y de sus académicos y académicas se miden en función de la productividad científica y su reflejo en indicadores bibliométricos (Fardella, Baleriola y Enciso, 2020; O'Keeffe, 2019; Mason, Merga y Morris, 2019).

Estas transformaciones han repercutido en la formación doctoral. La creciente competitividad del mercado académico y de la adjudicación de fondos concursables de investigación ha incentivado la necesidad, cada vez más apremiante, de que las y los estudiantes publiquen durante el desarrollo de sus doctorados (Peacock, 2017). En este contexto, el objetivo de la tesis doctoral también ha ido cambiando. Tradicionalmente estas tenían como objetivos preferentes la formación de investigadores e investigadoras a través del desarrollo de una primera investigación de envergadura y la certificación de la progresión del candidato al grado de doctor. La publicación de artículos, si bien era deseable, era concebida como un objetivo paralelo a la elaboración de la tesis. Hoy estos objetivos se han ido alineando, tomando cada vez más prioridad la necesidad de publicar artículos, idealmente en revistas de alta indexación (Rigby y Jones, 2020).

En gran medida como respuesta a esa necesidad, los programas doctorales en distintas disciplinas, y de manera creciente alrededor del mundo, han ido implementado progresivamente las TCP como una alternativa a las tesis monográficas. En este formato, las investigaciones doctorales se traducen en un conjunto de artículos independientes agrupados en un compendio, los que, en su conjunto, deben dar cuenta de los objetivos de una investigación (Mason y Merga, 2018).

La literatura que ha profundizado en la implementación de este formato identifica ventajas y riesgos. Entre las ventajas, se destaca que este formato de tesis permite a los y las estudiantes ahorrar tiempo y focalizar sus esfuerzos, ya que no deben escribir una tesis y en forma paralela o posteriormente publicar. Junto con eso, ayudaría a fortalecer el currículum de los doctores y doctoras recién titulados y los haría más competitivos para el mercado laboral en que se insertarán. Así también, al desarrollar la tesis en este formato, los y las estudiantes doctorales ganan experiencia en el oficio de publicar: aprenden a seleccionar revistas y a adaptarse a sus estilos y requisitos, se entrenan en el tipo de escritura académica que los artículos requieren, y sus productos reciben mayor retroalimentación,

ya que a sus supervisores o supervisoras y comisiones evaluadoras se suma la revisión de pares de cada uno de los artículos que conforman el compendio (Paré, 2017; Guerin, 2016).

Entre los riesgos, se destaca que la fragmentación de las tesis en distintos artículos tensiona su unidad y coherencia, y así también su profundidad. Las TCP suponen la escritura de artículos breves, lo que entra en tensión con el objetivo de desarrollar la capacidad, por parte de los y las estudiantes, de construir marcos teóricos densos, trabajos de campos de largo aliento y de sostener un argumento consistente en un escrito de envergadura. Junto con eso, la publicación de artículos tiende a ser un proceso lento, que no depende del estudiante ni del programa doctoral que cursa, por lo que se corre el riesgo de exceder el tiempo estimado para el desarrollo de un doctorado. Así también, dada la novedad de este formato, impone nuevas exigencias tanto para los programas doctorales, los y las tutoras y estudiantes. Supone definir nuevos requisitos y criterios de evaluación y velar por su plausibilidad, nuevas formas de orientar y acompañar el proceso de desarrollo de la tesis y priorizar de manera distinta el tiempo y trabajo de los y las estudiantes (Mason y Merga, 2018; Paré, 2017; Peacock, 2017; Guerin, 2016).

Este tipo de tesis se han implementado preferentemente en el área de ciencias, tecnología, ingeniería, matemáticas y salud. En ciencias sociales y educación su desarrollo es más incipiente y particularmente desafiante para las investigaciones de carácter cualitativo. La tradición en investigación en ciencias sería más convergente con este formato de tesis, mientras que, en las ciencias sociales, tradicionalmente se habría privilegiado la publicación de libros por sobre artículos, altamente valorados en dichos campos del saber y comunidades. Junto con eso, la investigación cualitativa, de amplio desarrollo en ciencias sociales y en educación, tendría mayores dificultades para adaptarse a las TCP. Éstas suelen suponer un desarrollo teórico de mayor complejidad y trabajos de campo más dilatados, lo que hace más difícil su fragmentación en artículos independientes, la gestión de los tiempos de publicación y el resguardo de la coherencia. Estos elementos hacen que la implementación de la TCP en ciencias sociales y educación sean aún más desafiantes y más crítica la definición de requisitos y criterios de acompañamiento y evaluación, en orden a equilibrar la creciente competitividad del mercado académico con las particularidades de la producción de conocimiento en estas áreas del saber (Mason y Merga, 2018; de Rosa, 2016).

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Para cumplir con el propósito de identificar las ventajas y riesgos de la implementación de la opción de TCP en programas doctorales en ciencias sociales y en educación, se diseñó una estrategia cualitativa que contempló dos fases de recolección e interpretación de información. En la primera fase se recopiló, sistematizó y comparó la información disponible sobre los requisitos y características de 13 programas doctorales en ciencias sociales y educación. En la segunda, se realizaron cuatro entrevistas en profundidad a estudiantes de doctorado y egresadas de algunos de esos programas doctorales, que había desarrollado o están desarrollando sus tesis en esta modalidad.

En la primera etapa, se elaboró un listado de programas doctorales de referencia. Para eso se utilizaron dos criterios: primero, que fueran programas doctorales chilenos e internacionales en ciencias sociales o educación de reconocida calidad que contemplaran la opción de TCP; y segundo, que contaran con información pública sobre sus requisitos y características. Para establecer los doctorados de referencia, se realizó una consulta a 10 académicos pertenecientes al Doctorado en Educación de las universidades Alberto Hurtado y Diego Portales. Tras ese proceso, se estableció un listado preliminar con 23 programas doctorales de interés, ocho chilenos y 15 internacionales. Luego, se realizó un primer proceso de búsqueda, revisando la información disponible en línea sobre cada uno de los programas y verificando que esa información permitiese su sistematización en las categorías de interés: número de publicaciones que conforman el compendio; tipo de publicaciones (artículos, capítulos del libro y otros); estado de las publicaciones (publicadas, aceptadas o manuscritos); características de las revistas y/o libros; requisitos de autoría; y finalmente, estructura del compendio. Tras la aplicación de este segundo criterio se consolidó un listado con 13 programas doctorales en ciencias sociales y educación, cinco chilenos y ocho internacionales.

Tabla 1 - Muestra de programas doctorales de referencia

Chilenos	
1	Doctorado en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile
2	Doctorado en Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile
3	Doctorado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile
4	Doctorado en Psicología, Universidad Alberto Hurtado
5	Doctorado en Psicología, Universidad Diego Portales
Internacionales	
6	Doctorado en Educación y Sociedad, Universidad de Barcelona, España
7	Doctorado en Educación, Universidad Autónoma de Barcelona, España
8	Doctorado en Educación, Universidad Autónoma de Madrid, España
9	Doctorado en Educación, Monash University, Australia
10	Doctorado en Educación, University of Melbourne, Australia
11	Doctorado en Educación, University of Cambridge, Reino Unido
12	Doctorado en Política Educativa, Stanford University, Estados Unidos
13	Doctorado en Políticas y Liderazgo Educativo, University of California, Berkeley, Estados Unidos

Para el análisis de la información de esta primera etapa, se organizaron los datos de cada programa en cada una de las seis categorías. Luego, se hizo una comparación al interior de cada una de ellas. Finalmente, se interpretaron y describieron las principales tendencias por categoría, de acuerdo con un continuo entre dos polos, uno más estricto, con requisitos específicos y detallados, y uno más flexible, que presenta requisitos más generales y mayor apertura al criterio del o la candidata, de supervisores y supervisoras, o del programa doctoral.

En la segunda fase, se complementó el análisis anterior con entrevistas en profundidad a cuatro estudiantes o recién egresadas de distintos programas de la muestra, quienes estaban realizando o habían realizados sus tesis en la opción de compendio de publicaciones. Esto, con la intención de rescatar la experiencia y perspectivas de los y las estudiantes. Se les consultó sobre las ventajas y riesgo que, desde su experiencia, supone la realización de una TCP, así como sobre aspectos críticos que deben ser considerados al momento de diseñar e implementar esta opción de tesis. Las entrevistas fueron transcritas y luego analizadas en búsqueda de elementos comunes e información relevante para los propósitos de este artículo.

TENDENCIAS SOBRE REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS TESIS POR COMPENDIO DE PUBLICACIONES

A partir de la revisión y comparación de los requisitos y características de las TCP en los programas doctorales que conforman la muestra, fue posible establecer tendencias respecto al número y tipo de publicaciones exigidas, al estado de las publicaciones y su formato, a los requisitos de autoría y a las características de los compendios.

Con relación al número de publicaciones exigidas, se observa una relativa homogeneidad entre los programas: una clara mayoría plantea como requisito incluir tres publicaciones dentro de la tesis (8). Ahora bien, también existe un número menor de programas en que esto se deja a criterio del candidato y su supervisor (3).

Respecto al tipo de publicaciones, los artículos académicos son el formato preferente aceptado en los programas. Todos los programas de la muestra que presentan información al respecto aceptan o exigen artículos académicos. En esta categoría también se puede ubicar a los programas en dos polos: aquellos más estrictos, en que se aceptan solo artículos académicos (6) y aquellos más flexibles, en que se deja abierta la posibilidad de incluir otro tipo de publicaciones (4), preferentemente capítulos de libros, siempre y cuando cumplan con un criterio de calidad similar al de los artículos. En estos casos, la inclusión de otros tipos de trabajos requiere ser aprobada por el director o directora de tesis. Vale la pena mencionar también que incluso en este polo más flexible, suele pedirse un número mínimo de artículos académicos. En esta categoría, existe menor homogeneidad: el 60% de los programas se ubica en el polo más estricto, es decir solo se aceptan artículos indexados, y un 40% en el polo más flexible.

Respecto al estado de las publicaciones, en el polo más estricto, algunos programas exigen que todos los trabajos estén ya publicados o aceptados para su publicación (4). En el polo más flexible, se permite incluir también trabajos que ya hayan sido enviados a revistas o bien manuscritos finales en un formato publicable (2). También, un número considerable de programas se encuentra en un punto intermedio, en que se pide al menos un artículo aceptado y se establecen algunos criterios para el resto (3). Ésta aparece como una categoría crítica que se relaciona con una de las desventajas que la literatura identifica para este formato de tesis: el tiempo que puede tomar el proceso de publicación.

Sobre las características de las revistas o libros en los que se debe publicar, si bien todos los programas plantean que las revistas y libros deben ser de reconocido prestigio, nuevamente es posible identificar polos en cuanto a especificidad y exigencia. En el polo más estricto, es requisito que las revistas

estén indexadas en la colección principal de Web of Science o Scopus y dentro de los dos primeros cuartiles en cuanto al factor de impacto. En el polo más flexible, esto queda a criterio del supervisor. También existen programas que están en una posición intermedia dentro de este continuo, en que se indica que las revistas deben contar con proceso de revisión por pares y ser de prestigio dentro del área. En cuanto a las publicaciones en libros, se observa una tendencia similar. En el polo más estricto se encuentran los requisitos de dos programas: uno indica que la editorial de publicación debe ubicarse en una posición relevante según el sistema de Scholarly Publishers Indicators (SPI) y otro, que debe existir un proceso de revisión por pares similar al de las revistas. Por otro lado, en el polo más flexible, se encuentra un programa en que se indica simplemente que el trabajo debe ser publicado en una editorial de relevancia.

Con relación a los requisitos de autoría, en todos los programas con información al respecto, se observa como factor común el requisito de que el candidato sea autor principal de la mayoría de los artículos, lo que implica que más del 50% del trabajo de la publicación sea responsabilidad suya. En el polo más estricto se pide que el candidato sea autor principal en todas las publicaciones (3), mientras que en el más flexible se establece un número mínimo de trabajos, que va desde uno a tres (6). En este polo más flexible se aceptan trabajos en que el candidato puede no ser el autor principal, siempre y cuando se declare específicamente su contribución y se mantenga al mínimo este tipo de trabajos. Cabe mencionar que ésta es una categoría en que se observa mayor especificidad en los requisitos, en la mayoría de los programas, incluso en aquellos que se ubican en el polo más flexible (por ejemplo, respecto al número máximo de coautores, o la autorización de los coautores para incluir la publicación como parte de la tesis, y así también, sobre la necesidad de una declaración explícita de la contribución del candidato).

Finalmente, respecto a la estructura del compendio, los programas coinciden en que se espera que el compendio logre articular el conjunto de publicaciones y que efectivamente dé cuenta de los objetivos del proyecto de investigación en el que se inscriben. Nuevamente, los programas más estrictos presentan requisitos más detallados y específicos. Dentro de estos, destaca el llamado modelo *sándwich*, que comienza con una introducción, seguida del compendio de publicaciones y finaliza con una conclusión. En los capítulos de introducción y conclusión se espera, por lo general, que se expliquen en mayor profundidad o extensión elementos tales como la metodología, el marco teórico y la revisión de literatura, la relación que existe entre las publicaciones y la contribución de la tesis al área de investigación. También algunos programas sugieren escribir secciones de transición entre una publicación y otra. En definitiva,

si bien existen diferencias en cuanto al nivel de detalle en la información pública que presentan los programas, es posible identificar que todos van en una línea similar. Esta última categoría se relaciona con uno de los principales desafíos de las TCP, la necesidad de articular en un conjunto coherente la fragmentación que supone que los resultados de la investigación se presenten en publicaciones independientes.

Tabla 2 - Tendencias de los requisitos y características de las TCP en los doctorados de la muestra

	Polo estricto Polo flexible		Polo
Número de publicaciones	3 publicaciones (73%)		A criterio del supervisor (27%)
Tipos de publicaciones	Artículos académicos (60%)		Artículos académicos y capítulos de libros (40%)
Estado de las publicaciones	Todas publicadas o aceptadas (45%)	Al menos 1 publicada o aceptada (33%)	Enviados o escritos en formato publicable (22%)
Indexación	WOS o Scopus, dos primeros cuartiles de factor de impacto. (56%)	Revistas con revisión por pares y de prestigio dentro del área. (22%)	A criterio del supervisor (22%)
Autoría	Autor principal en todas las publicaciones (33%)		Autor principal en un número mínimo de publicaciones. Entre una y tres (67%)
Estructura del Compendio	Definen en detalle capítulos y sus componentes (73%)		Consideraciones generales sobre sus componentes (27%)

LA EXPERIENCIA DE LAS ESTUDIANTES: VENTAJAS, RIESGOS Y ASPECTOS CRÍTICOS

En cuanto a las ventajas y riesgos de esta modalidad desde la perspectiva de los y las estudiantes, las entrevistadas coinciden, en lo medular, con lo que señala la literatura. Por un lado, en cuanto a las ventajas de esta modalidad, sostienen que lo principal es ayudar al estudiante a insertarse en el mundo académico, porque se fortalece su currículum y porque permite conocer los estándares y dinámicas de la escritura de artículos para las revistas indexadas. Dicho de otro modo, la TCP se posiciona como una modalidad de tesis que prepararía de mejor manera a los estudiantes para el campo laboral de la academia y que favorece su inserción en ella con un currículum más competitivo.

Por otro lado, en cuanto a los riesgos, las entrevistadas plantean que los estudiantes pueden tener dificultades para proporcionar una visión holística de su trabajo de tesis y que existe el riesgo de la fragmentación. Al mismo tiempo, se menciona que la necesidad de escribir textos breves y concisos, como el del formato de los artículos, puede limitar excesivamente el espacio para analizar la literatura de referencia y exponer la metodología de la investigación. Ahora bien, al momento de implementar las TCP estos riesgos pueden, a juicio de las entrevistadas, ser abordados a través de acciones específicas del programa de doctorado, como, por ejemplo, lineamientos claros sobre la estructura de la tesis y apoyo del programa y del supervisor o supervisora en su desarrollo.

Otro posible riesgo de las TCP, que adquiere relevancia en el ámbito de las ciencias sociales, y en el de la educación, es que este formato es más dúctil para investigaciones cuantitativas, ya que la producción de datos puede ser más expedita, y porque es más fácil dividir los resultados en diferentes artículos. Esto es consistente con lo encontrado en la revisión de literatura. Ahora bien, a pesar de esto, las entrevistadas plantean que cualquier investigación podría presentarse en esta modalidad, siempre y cuando esta decisión se tome en una fase inicial del proyecto y que las preguntas de investigación se delimiten correctamente, de manera de facilitar la producción de un artículo para cada una de ellas. En este sentido, nuevamente este riesgo se puede matizar a partir de lineamientos y acciones particulares.

Finalmente, de las respuestas de las entrevistadas, se destaca como un aspecto crítico a considerar al momento de diseñar e implementar esta opción de tesis, el valor que tienen los lineamientos que plantea el programa doctoral. En términos generales, las informantes destacan la importancia de generar consenso entre los y las profesoras del programa respecto a los estándares esperados para las TCP y prescribirlos de manera clara, ya que esto facilitaría la experiencia de los candidatos en su desarrollo. Además de lineamientos claros y específicos, las entrevistadas presentan otras acciones que podrían facilitar la experiencia de los candidatos. En ese marco, una entrevistada plantea la importancia de disponer de ejemplos concretos de TCP de alta calidad que puedan operar como modelos para guiar a los estudiantes. En esta misma línea, también se sugiere generar instancias grupales de apoyo y colaboración, en que, por un lado, se presenten a los estudiantes las distintas opciones de tesis y, por otro, se trabaje en torno al desarrollo del tipo de escritura académica que demandan los artículos indexados. Desde la experiencia de las entrevistadas, quizás lo más relevante, es contar con orientaciones claras sobre lo que se espera de una TCP que sirvan como guía para su desarrollo.

REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS

Como señala la literatura de referencia y las experiencias de quienes han optado por esta opción de tesis, la implementación de las TCP en doctorados en ciencias sociales y educación supone ventajas, como la experiencia que los y las estudiantes adquieren en la escritura de artículos científicos y el fortalecimiento de sus currículums y competitividad para su posterior inserción académica. Pero también supone riesgos: establecer requisitos de publicación demasiado estrictos o poco plausibles, dilatando así los tiempos de titulación; la poca ductilidad de este formato para investigaciones que requieren de desarrollos teóricos extensos o de trabajos de campo dilatado; y finalmente, el desafío de dotar de unidad y coherencia al compendio final, dada la fragmentación de la tesis en artículos independientes.

Al implementar las TCP es necesario reconocer estos riesgos y considerar maneras de preverlos o matizarlos, resguardando el equilibrio entre requisitos y exigencias, por una parte, con lineamientos claros, apoyos y espacios al criterio de estudiantes, supervisores y supervisoras, y de los propios programas, por otra. Desde esa perspectiva, al momento de implementar esta opción de tesis, nos parece relevante tomar en cuenta las siguientes siete consideraciones:

1. Criterios para optar por las TCP: Es recomendable que los programas doctorales ofrezcan las dos opciones para el desarrollo de las tesis, la opción monográfica y las TCP. La decisión de qué modalidad elegir para cada estudiante, es una decisión crítica para su proceso formativo. No debiese ser una decisión solo del o la estudiante, sino que debiese ser discutida y consensuada con el supervisor o supervisora, la respectiva comisión de la o el estudiante y/o la dirección de los programas. Para ello se debiese tener en cuenta la experiencia previa de las y los estudiantes en investigación y escritura de artículos, sus fortalezas y necesidades formativas y las características de la investigación que desea realizar (el tipo de desarrollo teórico que requiere, su diseño metodológicos y las características del trabajo de campo)

2. La necesidad de un diseño robusto: La etapa del diseño y fundamentación de las investigaciones, previo a la escritura de los artículos, se convierte en un momento de especial relevancia en el caso de las TCP. Es crucial que los estudiantes profundicen de manera temprana en la delimitación y fundamentación de sus problemas de investigación, así como en sus perspectivas teóricas y metodológicas. Esto permite que tengan claridad y fundamentos para diseñar objetivos susceptibles de ser desarrollados en artículos independientes, y así también, abre la posibilidad de anticipar una publicación de carácter teórico o metodológico.

3. Apoyos a la escritura y publicación de artículos: La publicación de artículos requiere del desarrollo de una escritura académica particular, que no sólo remite al género argumentativo, sino que también responde a los estilos y requisitos de las revistas científicas indexadas. Desde esta perspectiva, es fundamental que los programas implementen dispositivos de apoyo a la escritura de artículos como, por ejemplo, talleres o cursos de escritura académica, tanto de la perspectiva lingüística como desde la experiencia en el oficio de publicar, espacios de lectura y comentarios entre docentes y estudiantes, y el aporte de buenos ejemplos, tanto de artículos como de compendios.

4. Equilibrar las exigencias de indexación con el diálogo con distintas comunidades y auditorios: El principal propósito de una tesis doctoral es producir conocimiento científico, para ser difundido preferentemente en circuitos académicos. Por ello es relevante que la modalidad de compendios exija la publicación de artículos indexado. Sin embargo, junto al nivel de indexación, es importante considerar los auditorios y comunidades para quienes se produce ese conocimiento. No siempre las revistas de altas exigencias de indexación coinciden con las publicaciones de mayor difusión en ciertos campos del conocimiento. Algo similar ocurre con los capítulos de libros, que en muchos casos, tiene mayor impacto en auditorios y comunidades específicas que los artículos indexados. Desde esta perspectiva, es importante que un estudiante doctoral desarrolle la capacidad de comunicar los resultados de sus investigaciones en distintos formatos y considerando distintos auditorios, y en consecuencia, que el compendio no se limite o restrinja sólo a artículos de alta indexación.

5. Mantener el control de los tiempos de titulación: La exigencia de tres publicaciones aceptadas o publicadas, que contemplan los programas con requisitos más estrictos, pone en riesgo los tiempos de titulación oportuna y resta relevancia e influencia a las comisiones de evaluación. Desde esta perspectiva, parece razonable combinar artículos publicados o aceptados, para que él o la estudiante tenga la experiencia completa de publicar, con artículos manuscritos en condiciones de publicación. Una fórmula mixta de este tipo permite que tanto estudiantes como programas tengan control sobre los tiempos de titulación, y puedan o sean capaces de equilibrar entre el aporte de la evaluación de pares de los artículos publicados y aceptados, con la evaluación y acompañamiento por parte de las supervisoras o supervisores, comisiones y programas.

6. Combinar autoría individual con publicaciones colectivas: Tanto la responsabilidad individual sobre un artículo como la experiencia de la publicación colaborativa son aprendizajes deseables para un estudiante doctoral. En consecuencia, dentro de las tres publicaciones exigidas se debe idealmente considerar al menos una de autoría individual y una colectiva.

7. Articulación y consistencia del compendio: Más allá del consenso entre los programas analizados sobre la necesidad de que el compendio considere una introducción y conclusión que articule las distintas publicaciones, es importante velar por la coherencia interna del conjunto –en oposición a la fragmentación que supone su organización en artículos–, que además permitan una explicación de mayor profundidad o extensión sobre la metodología, el marco teórico y la revisión de literatura, la relación que existe entre las publicaciones y la contribución de la tesis al campo de conocimiento en que se inserta la investigación.

REFERÊNCIAS

DE ROSA, A. S. (2016). Article, book format, or both? Shared criteria adopted for the double doctoral thesis format and language in a european/international joint networked phd program. En **Inted2016: 10th international technology, education and development conference** (pp. 1014-1026).

FARDELLA, C., Baleriola, E., y Enciso, G. (2020). Practices and Discourses of Academics: Local Lessons to Address the Digital Shift in Academic Management. **Digital Education Review**, (37), 64-78.

GUERIN, C. (2016). ‘Connecting the dots: writing a doctoral thesis by publication’, en C. Badenhorst & C.Guerin (eds.), **Research literacies and writing pedagogies for Masters and Doctoral writers**, Brill, Leiden & Boston, pp.31-50.

MASON, M.K. Merga y J.E. Morris (2019): Typical scope of time commitment and research output of Thesis by Publication in Australia, **Higher Education Research & Development**, 39(2), 244-258. DOI: 10.1080/07294360.2019.1674253

MASON, S., y Merga, M. (2018). Integrating publications in the social science doctoral thesis by publication. **Higher Education Research & Development**, 37(7), 1454-1471.

O’KEEFFE, P. (2019): PhD by Publication: innovative approach to social science research, or operationalisation of the doctoral student ... or both?, **Higher Education Research & Development**, 39(2), 288-301. DOI: 10.1080/07294360.2019.1666258

PARÉ, A. (2017) Re-thinking the dissertation and doctoral supervision / Reflexiones sobre la tesis doctoral y su supervisión, **Infancia y Aprendizaje**, 40:3, 407-428, DOI: 10.1080/02103702.2017.1341102

PEACOCK, S. (2017). The PhD by publication. **International Journal of Doctoral Studies**, 12, 123-134. Recuperado de <http://www.informingscience.org/Publications/3781>

RIGBY, J., & Jones, B. (2020). Bringing the doctoral thesis by published papers to the Social Sciences and the Humanities: A quantitative easing? A small study of doctoral thesis submission rules and practice in two disciplines in the UK. **Scientometrics**, 1-23.

Renato Gazmuri Stein

Doutor em Didática de História, Geografia e Ciências Sociais Universidade Autônoma de Barcelona). Professor associado da Faculdade de Educação da Universidade Diego Portales, Chile, onde é Diretor do Programa de Doutorado em Educação. E-mail: renato.gazmuri@udp.cl

Alejandra Falabella Ambrosio

Doctora en Sociología de la Educación del Institute of Education de la Universidad de Londres, Magíster en Antropología Social de la Universidad de Chile y Educadora de Párvulos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Académica asociada del Departamento de Política Educativa y Desarrollo Escolar de la Universidad Alberto Hurtado. Secretaria Académica Doctorado en Educación UAH/UDP.

Tamara Canessa Aguilar

Psicóloga, Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Educación, Universidad de Londres.

Recebido em: 05/11/2020

Aceito em: 26/11/2020

Homenagem a Luiz de Sousa Junior

ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA

Presidente da ANPAE

Nesta ocasião, vimos a público lamentar a perda do Prof. Luiz de Sousa Junior, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), e Anpaeano de longa data, falecido neste início de ano, vítima da pandemia do COVID 19. Não é tarefa fácil escrever uma dedicatória a uma pessoa querida que nos deixou há tão pouco tempo e, principalmente, sabendo que tal perda poderia ser evitada. Sua ausência pode ser debitada à incúria e irresponsabilidade do atual governo federal e sua política genocida.

Luiz ocupava o posto de Coordenador Adjunto dos Programas Profissionais da Área de Educação da Capes. Sua partida prematura consterna a todos nós. Deixa uma substantiva produção na área de Financiamento da Educação e relevante contribuição à administração pública, tendo sido Secretário de Educação de João Pessoa, Membro do Conselho Estadual de Educação do Estado da Paraíba, Secretário Geral da UFPB, entre outros postos na Administração Pública.

Profundamente comprometido com a educação pública, particularmente com a educação básica, seu objeto de estudo unia de maneira ímpar a leveza no trato e a firmeza na defesa de suas convicções.

Graduado em Economia pela UFPB (1988), na pós-graduação abraçou a área de educação, tendo realizado seu mestrado na mesma universidade (1994) e, posteriormente, seu doutorado, na Faculdade de Educação da USP (2003). Sua tese, intitulada “Financiamento da educação: os impactos do Fundef na educação básica do Estado da Paraíba”, produzida no bojo da pesquisa nacional sobre avaliação dos impactos do Fundef então em realização por meio de uma rede de pesquisadores de 12 estados, marca o florescimento entre nós desse campo de estudo.

Seu trabalho analisa com muita perspicácia as modificações decorrentes da redivisão de recursos promovida pelo Fundef. É um dos primeiros trabalhos acadêmicos que se debruça, em detalhes, a estudar os impactos do fundo, chamando a atenção para duas consequências importantes. De um lado, evidencia o aprofundamento do processo de transferência de matrículas das redes estaduais para as municipais, que ficou conhecida como municipalização do ensino fundamental. Mesmo em situações em que a responsabilidade municipal

para com o ensino fundamental já era grande, como no Nordeste, o poder indutor dos recursos extras aportados para os municípios funcionaram como um poderoso estímulo, mudando significativamente a distribuição da oferta do ensino fundamental na educação brasileira. De outro, o impacto redistributivo que essas políticas geraram, contribuindo tanto para a melhoria do salário dos professores, aviltantes em muitas redes municipais do Norte e do Nordeste, e para reduzir a desigualdade do gasto por aluno entre as diferentes redes de ensino. Tais impactos são as principais razões da legitimidade que as políticas de fundos contábeis adquiriram com o passar dos anos.

Sua partida prematura deixa uma lacuna em nossos corações e na área de conhecimento que abraçou. Como diz a música de Gilberto Gil, “toda saudade é a presença da ausência de alguém”. Nós que aqui ficamos, dizemos. Luiz de Sousa Junior, presente!

Campinas, abril de 2021

No meio da travessia. Homenagem a Luiz de Sousa Junior

EDINEIDE JEZINE<https://orcid.org/0000-0002-0180-0347>

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa, Paraíba, Brasil

GIOVANNA CRISTINA JANUÁRIO ALVES<https://orcid.org/0000-0003-2917-5974>

Secretaria de Educação e Cultura Municipal

João Pessoa, Paraíba, Brasil

O real das coisas não está na saída nem na chegada, escreveu o autor de *Grande Sertão: Veredas*. É na travessia que a vida se enche de sentido. São nossas escolhas que definem o que somos. E minha escolha foi de permanecer nas trincheiras, quaisquer que sejam elas, em defesa da educação pública. (Sousa JUNIOR, 2017, p. 220).

Resenhar o livro “No Meio da Travessia. Breves Narrativas sobre a Gestão Municipal da Educação” (SOUSA JUNIOR, 2017), publicado pela Editora do CCTA/UFPB, do Prof. Luiz Junior, como gostava de ser chamado, é rememorar a vida de um homem público e militante, de um educador humanista, comprometido com a educação pública, um cidadão que sonhava e fazia a diferença no ato de agir. Com seu sorriso maroto, os problemas, ao passe de mágica, se desfaziam, pois sua determinação nos conduzia a partir do questionamento “como vamos resolver?”. A provocação da possibilidade que agregava todos e todas que juntos sonhavam com a transformação social.

Como expressa a narrativa que utiliza à luz de Guimarães Rosas em “Grande Sertão: Veredas”, ele não negava as raízes sertanejas da cidade de Cajazeiras, do sertão da Paraíba, e tinha consciência de si e classe ao se posicionar nas trincheiras da luta, que desde cedo fez parte de sua formação. Ainda estudante secundarista, participou no Movimento Estudantil na cidade de Cajazeiras (1982), na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no curso de Economia (1988), e continuou sua militância estudantil e política filiando-se ao Partido dos Trabalhadores (PT). Fez mestrado em Educação (UFPB, 1994), e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2003). O sonho da militância estudantil ascendeu à docência na UFPB, no Campus Cajazeiras, e sua efetiva participação no movimento docente, filiando-se à Associação de Docentes da UFPB (ADUF), à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e à Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE),

na qual assumiu o cargo de presidente estadual na Paraíba por duas vezes. E, como pesquisador reconhecido na área do financiamento da Educação, em 2015, filiou-se à Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA).

O Prof. Luiz Junior viveu a Universidade em sua indissociabilidade e função social, na gestão ocupou cargos de destaque como a chefia do Departamento Habilitações Pedagógicas (DHP/CE); a Vice-coordenação do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) e chefia de Gabinete da Reitoria (2004-2012). O diálogo era sua estratégia e a ação visionária sua prática, como se percebe pela prestação dos seus feitos, “Nos quase oito anos de participação na administração central da UFPB, busquei contribuir para sua expansão qualitativa e quantitativa. Nesse período a UFPB dobrou o número de cursos, de alunos, criou um novo campus e iniciou uma extensão do curso de Direito, da cidade de Santa Rita (2017, p. 23).

Sua experiência de pesquisador, comprometido com a prática social favorecia-lhe o trato com a gestão pública, em que os números financeiros não se constituíam em entraves burocráticos, mas em possibilidades de se reinventar em sua complexidade e diversidade. Na Pós-Graduação deixou sua vivacidade e entusiasmo, apoiou e participou efetivamente da construção e criação do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV/UFPB), um Mestrado Profissional, voltado aos servidores técnicos administrativos da UFPB em primeira instância, e, atualmente, aos servidores técnicos administrativos de Instituições Públicas de Educação Superior. Sua militância política, comprometida com os grupos excluídos, vislumbrava a necessidade de formação de alto nível de qualificação a esse segmento de servidores. De forma que o MPGGAV se constitui o único mestrado profissional, no Brasil, que guarda a temática de formação na educação superior. E, como um pássaro que alça grande voo, teve seu trabalho acadêmico de docente, pesquisador e gestor público reconhecido ao ser nomeado representante da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na área de educação, como coordenador de Programas Profissionais da Área de Educação da CAPES e conselheiro do Conselho Estadual de Educação do Estado da Paraíba.

Essa breve travessia de ação efetiva e compromisso social no campo universitário se constituiu no ápice da vida acadêmica, mas acreditamos que a experiência mais significativa, aquela que dava brilho ao olhar e fazia o coração acelerar, foi a que ele esteve no chão da escola, a que lhe proporcionou permanecer nas trincheiras da luta em prol da educação pública, quando assumiu a pasta da Secretaria de Educação e Cultura (SEDEC) do município de João Pessoa, em 12 de setembro de 2012, permanecendo no cargo até o dia 12 de dezembro de 2014.

Uma rede municipal de ensino “*composta de 95 escolas que atendem alunos da educação infantil (pré-escola) e series iniciais e finais do ensino fundamental, e também educação de jovens e adultos*” (2017, p. 44).

E, mais uma vez nessa experiência, Luiz Junior não desejou apenas passar, mas fazer a diferença, pois não bastava estar nas trincheiras, era preciso que a travessia tivesse sucesso. Para tanto, era essencial um bom planejamento e uma equipe capaz de executar. Desta feita, inicia o trabalho rompendo a tradição da prática de trocar os ocupantes de vários cargos, optou em trabalhar com a chamada “prata da casa”. Em um ato de respeito às pessoas e ao trabalho para a proposição de uma nova caminhada, manteve os cargos com os seus respectivos ocupantes, utilizando profissionais concursados do quadro permanente da SEDEC, pois quem era novo no ambiente era ele, uma vez que a educação municipal já transcorria com aqueles profissionais.

Na transição do governo de Luciano Agra para Luciano Cartaxo defendeu a importância de se priorizar a Educação Infantil, alegando que na história educacional brasileira esse direito foi negado. De modo que a comissão de transição entendeu o recado e a Educação Infantil tornou-se o carro-chefe da Administração Municipal a partir do acesso ao “Projeto Brasil Carinhoso”, do governo de Dilma Rousseff. Assim, tomou a liderança e como gestor responsável pela pasta da educação definiu os objetivos do seu plano de ação em duas linhas prioritárias: 1) ampliação do acesso; 2) melhoria da qualidade de ensino.

Dentre as propostas, que denominou de política inovadora, elegeu algumas ações: 1 - Passe Livre Para os Estudantes da Rede Municipal; 2 - Nasce o CELEST; 3 - Inclusão e Acessibilidade; 3.1 - Frota de Ônibus Adaptados.

1 - Passe Livre Para os Estudantes da Rede Municipal. Como militante estudantil que foi, não se omitiu das lutas travadas pelos estudantes contra o aumento das passagens de ônibus urbanos. Esses protestos, com a ajuda das redes sociais, cresceram rapidamente, em muitos casos, chegando a um alto índice de violência. Mas, em João Pessoa, recebeu o apoio do Secretário de Educação que defendeu a implantação do PASSE LIVRE para os alunos da rede municipal, bem como a revogação do reajuste das passagens de ônibus. Sua habilidade de convencimento foi necessária para o Prefeito Luciano Cartaxo aderir à proposta, e registrar o feito nos 100 dias da administração, em solenidade no dia 11 de abril de 2013, no Paço Municipal, tornando-se um fato histórico e de repercussão nacional.

2 - Nasce o CELEST. A criação de um Centro de Língua Estrangeira fazia parte do programa de governo, e o Prof. Luiz Junior cuidou de o viabilizar, buscando parcerias com UFPB e a elaboração de um projeto pedagógico para o Centro de Línguas. Aqui, para além do que consta nas letras escritas do livro em

tela, a convivência de quem vivenciou a criação, é possível relatar sua imaginação e fantasia. Ele relata que estava com essa preocupação há alguns dias e que em um “*insight*” veio em mente a célebre frase do astronauta russo Yuri Gagarin “A Terra é azul”, e ele começou a imaginar o azul celeste. Ele repetiu mais de uma vez a palavra celeste, até que fez uma descoberta: que as primeiras letras do Centro de Línguas Estrangeiras formavam o acrônimo CELEST. É admirável a forma como Luiz Junior descreve esse fato. Percebemos nas entrelinhas o jeito carinhoso na escolha do nome desse centro, como se estivesse escolhendo o nome de um filho.

3 - Inclusão e Acessibilidade. Como gestor comprometido com a qualidade dos serviços públicos, reconheceu o trabalho que a SEDEC já vinha desenvolvendo conforme estabelecia a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), através de parcerias com as secretarias de Desenvolvimento Social (SEDES), e a da Saúde (SES), mantendo o Centro de Referência Municipal para Inclusão da Pessoa Com Deficiência (CRMIPD). De modo que buscou ampliar o acesso e a qualidade das políticas de atendimento à criança com deficiência, no que se refere ao número de matrículas a modalidade de educação especial, bem como ao número de intérpretes de libras e de cuidadores, inclusive firmando uma parceria com o Instituto dos Cegos de João Pessoa para atendimento especializado no contraturno.

E na perspectiva da inclusão e acessibilidade, ao avaliar as ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), detectou a possibilidade de adquirir ônibus adaptados, para tanto, buscou com o MEC, em visita ao então Ministro Aluysio Mercadante, em janeiro de 2013, a liberação de recursos. Com a vontade e a determinação do fazer, buscou desburocratizar a ação da Prefeitura Municipal de João Pessoa com o FNDE, montando uma verdadeira operação de guerra para conseguir adesão à ata de compra. O empenho investido para efetivar a compra dos ônibus adaptados foi tanto que algumas pessoas chegaram a perguntar se ele tinha algum filho com deficiência. O que o Prof. Luiz Junior sabia, como Paulo Freire, é que a educação sozinha não transforma a sociedade, mas sem ela a sociedade não pode ser transformada. Ele acreditava que a educação de qualidade deve priorizar as pessoas. Foi assim que a SEDEC, no Dia Internacional da Pessoa com Deficiência (2013), entregou em uma atividade solene 12 ônibus para a população escolar com deficiência, e em parceria com a Associação de Deficiência e Familiares (ASPADEF) selecionou e treinou motoristas para o desempenho da função.

A experiência vivenciada por Luiz Junior como gestor da SEDEC foi um dos momentos mais sublimes de sua vida, expressava satisfação no que fazia, sentia-se verdadeiramente realizado no chão da escola. Gostava de saber da realidade concreta do “*que fazer*” educativo que se dava no cotidiano das unidades

educacionais. Para tanto, adotou como prática a visita às escolas e, não se limitava a conversa com a direção, dirigia-se em especial atenção às falas de outros servidores, como a do vigilante ou da merendeira. Detalhes como a limpeza dos espaços, equipamentos, zelo na ambientação dos cômodos destinados a convivência educativa, podiam ser melhor avaliados através dessas visitas informais.

No uso da expressão que lhe era peculiar, “fazendo um apanhado geral”, é possível afirmar que sua gestão mudou o perfil da educação municipal no acesso, expansão e qualidade de prédios e a oferta dos serviços educacionais, como equipamentos de climatização das salas de aula, implementação do Projeto Escola Segura com a instalação de câmeras de segurança em todas as escolas, construção de novas escolas, instalação de rede de fibra ótica melhorando significativamente o acesso à internet, ampliação da escola em tempo integral, criação do Fórum Municipal de Educação e a realização da Conferência Municipal, atendendo ao processo de debate sobre os problemas e propostas educacionais, fomentado pelo governo federal, dentre outros. Não é por acaso que ele expressa a sensação de missão cumprida e diz: “valeu a pena (...) evidentemente, aos olhos de hoje, caso pudesse voltar no tempo, corrigiria alguns equívocos, faria ajustes ali, escutaria mais e falaria menos. Entretanto a linha central do meu pensar e do meu agir, com certeza permaneceria intacta.” (2017, p. 217).

Sua paixão era ver o funcionamento das escolas e a aprendizagem de crianças, jovens e adultos, muitos dos quais não teriam outras oportunidades de acesso ao conhecimento. E, nessa perspectiva, promove a inserção da Robótica nas atividades extracurriculares, como uma ferramenta pedagógica que associa o manejo de novas tecnologias às habilidades individuais para o desenvolvimento dos processos de ensino-aprendizagem, além de aguçar a curiosidade científica. Assim, como um pesquisador apoiou a investigação associada a criatividade na escola básica, dando voz e protagonismo a docentes e discentes que registram essa experiência no livro “Robótica no ensino público. Uma perspectiva interdisciplinar” (SOUSA JUNIOR, 2015).

“No Meio da Travessia” retrata o que seu autor expressou no lançamento, “uma prestação de contas do serviço público”. Rememorar essa travessia do Prof. Luiz Júnior, juntamente com a Giovanna Cristina, Chefe de Gabinete em sua gestão na SEDEC, expressa a alegria da amizade, o reconhecimento do homem público sonhador e realizador, um militante que soube sempre o lado da trincheira aonde se dirigir, um pesquisador apaixonado pelos números que se transformavam em prática social, um educador que sonha e transforma a educação. Sua travessia na terra vai além das narrativas exuberantes do academicismo, ela é penetrante na alma, pois contagia o outro em um mutirão de mudança social. Tivemos o prazer

da conversa, trocas de ideias, silêncio, parceria, amizade, cotidiano no trabalho, decepções, lutas, conquistas, shows, rodas de samba, encontros com os amigos regado à vinho e de um bom samba.

De modo que essa não é uma resenha qualquer, mas uma homenagem ao Professor que marcou vidas, que vive em nossos sentimentos e memória como um menino que sonhava e realizava. De modo que não poderíamos deixar de lembrar do nosso amigo Luiz Junior sem a música e a expressão “*a melhor maneira de dizer é fazer*”. Onde estiver, estará com sua alegria e chapéu branco cantando a felicidade, a vida e a esperança. Dois anjos cantando a esperança. De Gonzaguinha “Nunca Pare de Sonhar” a Luiz Junior. #LuizJuniorPresente!

Ontem um menino
Que brincava me falou
Hoje é a semente do amanhã
Para não ter medo
Que este tempo vai passar
Não se desespere, nem pare de sonhar
Nunca se entregue
Nasça sempre com as manhãs
Deixe a luz do sol brilhar no céu do seu olhar
Fé na vida, fé no homem, fé no que virá
Nós podemos tudo, nós podemos mais
Vamos lá fazer o que será.....

REFERÊNCIA

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **No meio da travessia**: breves narrativas sobre gestão municipal da educação. João Pessoa: Editora do CCTA, 2017.

Edineide Jezine

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É Professora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV/UFPB) e Coordenadora do Fórum de Coordenadores de Pós-graduação em Educação da Região Nordeste FORPRED/ANPED) E-mail: edjezine@gmail.com

Giovanna Cristina Januário Alves

É Mestre em Ciências das Religiões pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É professora da Secretaria de Educação e Cultura Municipal de João Pessoa, Paraíba. E-mail: giovannasedec@gmail.com

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/>.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarbpae.html>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

- Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.
- Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.
- Avaliação justificada da obra e suas conclusões.
- Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.
- Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.
- Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).
- Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor”.

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.



sumário / contents / contenido

MARCELO MOCARZEL
SABRINA MOEHLECKE

EDITORIAL

ARTIGOS

PASCOAL ALBUQUERQUE
ANTONIO GOMES FERREIRA
CARLOS BARREIRA

MUDANÇAS OCORRIDAS NOS RESULTADOS DA
AVALIAÇÃO EXTERNA DE ESCOLA COM A
TRANSIÇÃO DE ESCOLAS NÃO AGRUPADAS PARA
AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS: O CASO DE DUAS
ORGANIZAÇÕES ESCOLARES

LEONICE MATILDE RICHTER

O IDEB E SEUS EFEITOS NA
ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO ESCOLAR

LUIS FERNANDO FERREIRA PINTO
REGIS HENRIQUE DOS REIS SILVA

PRESSUPOSTOS POLÍTICOS E TEÓRICOS DO
CURSO DE FORMAÇÃO "MELHOR GESTÃO,
MELHOR ENSINO" DA SEE/SP (2013-2017)

MARILEIDE GONÇALVES FRANÇA
ROSÂNGELA GAVIOLI PRIETO

DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO ESPECIAL: CORRELAÇÕES DE FORÇAS
ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

RICARDO ALEXANDRE MARANGONI
ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO:
O QUE REVELAM OS DADOS DO PROJETO DA
REDE ESTADUAL PAULISTA?

LARISSA MERINO DE MATTOS
EDISON LUIZ DEVOS BARLEM
SIMONI SARAIVA BORDIGNON
JAMILA GERI TOMASCHESKI-BARLEM
JANAINA SENA CASTANHEIRA
SABRINA SANTOS DA ROCHA

ELABORAÇÃO DE UM INSTRUMENTO PARA AVALIAR MOTIVOS
QUE PODEM LEVAR A EVASÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM
ENFERMAGEM: UM ESTUDO METODOLÓGICO

DANIELE MEIRA CORDEIRO
ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA E AS
METAS DO PNE: UM ESTUDO DO CASO DE PIRAQUARA/PR

YKARU GOMES WAGNER
LEONARDO CHAVES BORGES CARDOSO
CRISTIANA TRISTÃO RODRIGUES
SOFIA DE BRITO FERREIRA
CAIO CORDEIRO DE RESENDE

POLÍTICA DE COTAS: UMA DEMOCRATIZAÇÃO AO ACESSO PARA
CURSOS DE GRADUAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

FREDERICO ALVES ALMEIDA,
FLÁVIA PEREIRA XAVIER

DESIGUALDADES NO INTERIOR DA ESCOLA:
A FORMAÇÃO DA TURMA DOS REPETENTES

ADOLFO-IGNACIO CALDERÓN
REGILSON MACIEL BORGES

UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS E POLÍTICAS DE
FORMAÇÃO DOCENTE: CONFRONTOS E TENSÕES NO
INÍCIO DA DÉCADA DE 2010

JOÃO BATISTA DA SILVA
PATRICIA FELIX DUARTE
ALINE DE OLIVEIRA REBOUÇAS
ELOISA MAIA VIDAL

UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS DIFERENTES
TIPOS DE ESCOLAS PÚBLICAS NO SISTEMA PERMANENTE
DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO CEARÁ (SPAEC)

LUCAS PEREIRA DA SILVA
RITIELE DE JESUS RODRIGUES
CARLA RAIANA SILVA PAULA
RAYKELE SENA RIBEIRO
MARCOS AURELIO DOS SANTOS
LEO CÉSAR PARENTE DE ALMEIDA

EDUCAÇÃO NO CONTEXTO AMAZÔNICO:
CAPACIDADES, RELAÇÕES INTRAORGANIZACIONAIS E OS
REFLEXOS NA GESTÃO EDUCACIONAL

FRANKLIN KAIC DUTRA-PEREIRA
MICHELE MARCELO SILVA BORTOLAI
RAFAELA DOS SANTOS LIMA
MARIA APARECIDA LAPA DE AGUIAR

PARA ALÉM DO RELATÓRIO: EXPERIÊNCIAS DE ESCRITA NO
ESTÁGIO EM ENSINO DE QUÍMICA

CLECI KÖRBER
MONICA RIBEIRO DA SILVA

NOVA GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA:
AS EXPERIÊNCIAS DA PRIMEIRA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR

BENEDITO JOSÉ DE QUEIROZ
ARILENE MARIA SOARES DE MEDEIROS

REVERBERAÇÕES DO PNAIC NA FORMAÇÃO
DOCENTE DA ALFABETIZADORA

VIVIANE MERLIM MORAES

LIBERDADE DE ENSINO OU ESCOLHA DA FAMÍLIA?
VELHO DILEMA, NOVA ROUPAGEM.

ALCIVAM PAULO DE OLIVEIRA
ROSILDA ARRUDA FERREIRA

GESTÃO DEMOCRÁTICA ESCOLAR À LUZ DAS
IDEIAS DE MICHEL DE CERTEAU

MARIANA TEIXEIRA DOS SANTOS
THIAGO DE FARIA E SILVA

MILITARIZAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL:
UMA ANÁLISE SOBRE A VIOLENCIA

ROBERTA DE CÁSSIA MACEDO
DANIELA VIEGAS DA COSTA NASCIMENTO
IARA VÁZ VIEIRA DE SOUSA

MAPEAMENTO DE DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS PARA O
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA:
UMA VISÃO A PARTIR DE MUNICÍPIOS MINEIROS

KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT
ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA

FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA META 1 DO
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

JANE RIGOLDI DOS SANTOS
JULIANA PIOVESAN VIEIRA
MARLI DELMONICO DE ARAUJO FUTATA

A FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIAS SOCIOEMOCIONAIS NA
POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO: UMA ANÁLISE CRÍTICA

RENATO GAZMURI STEIN

TESE POR COMPÊNDIO DE DOUTORADO EM
CIÊNCIAS SOCIAIS E EDUCAÇÃO:
VANTAGENS, RISCOS E PROPOSTAS

JOVILES VITÓRIO TREVISOL
RICARDO GARMUS

O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA NA
UNIVERSIDADE BRASILEIRA: SENTIDOS EM DISPUTA

SEÇÃO ESPECIAL

ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA

LUÍZ DE SOUSA JUNIOR, PRESENTE!

EDINEIDE JEZINI
GIOVANNA CRISTINA JANUÁRIO ALVES

RESENHA DO LIVRO "NO MEIO DA TRAVESSIA:
BREVES NARRATIVAS SOBRE GESTÃO MUNICIPAL DA
EDUCAÇÃO", DE LUÍZ DE SOUSA JUNIOR